

Analisis CSIS

Tantangan Indonesia di Tengah Pentas Domestik dan Global

ANALISIS PERISTIWA

- ☐ ***Tinjauan Perkembangan Politik:***
 - Indonesia dan Persaingan di Pentas Global
- ☐ ***Tinjauan Perkembangan Ekonomi:***
 - Pertumbuhan Kuat, Tapi Resiko Meningkatkan
 - Menakar Anggaran Belanja Negara
- ☐ ***Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:***
 - Tantangan ASEAN dan Masalah Konflik Laut China Selatan

ARTIKEL

- ☐ ***Pro-Growth, Pro-Job, dan Pro-Poor*** di Era Presiden SBY:
Antara Harapan dan Kenyataan
- ☐ Terbaikannya Potensi Strategis Kelompok *Transient Poor*
dalam Kebijakan
- ☐ Prospek Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia di Pasar Global
- ☐ *Indigenized Good Governance* dan Akuntabilitas Sosial di Papua
- ☐ Pelanggaran HAM Seputar Jajak Pendapat di Timor Timur
dan Reformasi TNI
- ☐ Masalah Keamanan dan Penyelundupan Senjata ke Wilayah
Indonesia



Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan

orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah surya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829–5908

Analisis CSIS

Vol. 40, No. 3, September 2011

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

255 – 258

ANALISIS PERISTIWA

- ❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Indonesia dan Persaingan di Pentas Global
Susilo Bambang Yudhoyono
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi*
 - Pertumbuhan Kuat, Tapi Resiko Meningkat
Deni Friawan
 - Menakar Anggaran Belanja Negara
Pande Radja Silalahi
- ❑ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Tantangan ASEAN dan Masalah Konflik Laut China Selatan
Faustinus Andrea

259 – 272

273 – 284

285 – 296

297 – 309

ARTIKEL

- ❑ *Pro-Growth, Pro-Job, dan Pro-Poor di Era Presiden SBY: Antara Harapan dan Kenyataan*
Mudrajad Kuncoro
- ❑ *Terbaikannya Potensi Strategis Kelompok Transient Poor dalam Kebijakan*
Titiek Kartika Hendrastiti dan Djonet Santoso
- ❑ *Prospek Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia di Pasar Global*
Fajar B. Hirawan dan Skotlastika Indasari
- ❑ *Indigenized Good Governance dan Akuntabilitas Sosial di Papua*
Vidhyandika D. Perkasa
- ❑ *Pelanggaran HAM Seputar Jajak Pendapat di Timor Timur dan Reformasi TNI*
Agus Widjojo
- ❑ *Masalah Keamanan dan Penyelundupan Senjata ke Wilayah Indonesia*
Poltak Partogi Nainggolan

310 – 343

344 – 374

375 – 399

400 – 427

428 – 444

445 – 479

40 Tahun CSIS

Dirgahayu Bahteraku

*Bila September tiba
Gema kesukaan mulai terasa
Insan CSIS terusik gembira
Lembaga tercinta bertambah usia*

*Tahun ini terasa istimewa
Empat puluh tahun usia bahtera
Jangan pernah berkata renta
Elok katakan..... ini momentum jaya*

*Dari awal tiada, kini ternyata ada
Bermula sejengkal, kini mekar selaksa
Syukur atas anugerah Sang Pencipta
Menyertai 40 tahun perjalanan karya*

*Awak bahtera terpadu
Nahkoda menuntun berjaga selalu
Bersemboyan Nalar Ajar Terusan Budi
Mengisi pertiwi dengan sumbangsih adi*

*Duka cita, kecewa dan lara
Tak luput menimpa awak bahtera
Namun janganlah itu menjadi penghalang
Layar bahtera tak sudi mengembang*

*Bangkit ! bangun!... awak bahteraku
Jangan terlelap tidur lupa waktu
Tetaplah berbuah dengan semangatmu
Agar bahtera kita terus melaju*

*Selamat ulang tahun Bahteraku
Panjang umur sekalian nahkodaku
Melimpah ruahlah hasil usahamu
Mercusuar indah di depan selalu menunggu.....*

F.R. Samirah

(Awak bahtera selama haupir 40 tahun)

Jakarta, 17 September 2011

PENGANTAR REDAKSI

Kebijakan pembangunan yang akan tetap menjadi prioritas utama pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tahun-tahun mendatang adalah program *pro-growth*, *pro-poor*, dan *pro-job*. Menurut SBY, meskipun Indonesia menghadapi berbagai kendala, langkah-langkah kebijakan yang responsif disertai upaya dan kerja keras pemerintah, diharapkan dapat mengelola perekonomian dan iklim usaha yang relatif baik dan stabil. Pembangunan nasional terus dilaksanakan agar mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi guna menurunkan tingkat kemiskinan dan menciptakan kesempatan kerja. Dengan demikian, maka kesejahteraan rakyat akan meningkat. Meski krisis ekonomi global saat ini masih berlangsung dan akan mempengaruhi proyeksi kinerja dan dinamika ekonomi global, termasuk Indonesia, akan tetapi pemerintah telah melakukan langkah-langkah yang cepat dan tepat agar segera melakukan penguatan dan perlindungan terhadap masyarakat dan pelaku ekonomi nasional. Dengan demikian, imbas dari gejolak dan krisis ekonomi global, harapannya bisa diantisipasi.

Dalam artikel berjudul "*Pro-Growth, Pro-Job, dan Pro-Poor di Era Presiden SBY: Antara Harapan dan Kenyataan*", Mudrajat Kuncoro, menyebutkan, krisis ekonomi Indonesia 10 tahun lalu, telah menimbulkan dampak sosial-ekonomi-politik yang luar biasa bagi Indonesia. Kita telah menyaksikan bagaimana kinerja ekonomi pascakrisis cenderung membaik, namun indikator ketimpangan dan kemiskinan menunjukkan bukti adanya eksklusi sosial-ekonomi bagi kebanyakan rakyat Indonesia. Eksklusi bagi mereka yang sudah miskin dan mereka yang menjadi miskin karena krisis, terlihat secara kasat mata. Hasil dari redistribusi tersebut masih terasa sangat menyesakkan bagi mereka yang berada di bagian bawah dari piramida sosial-ekonomi. Kue pembangunan masih banyak dinikmati oleh 20 persen golongan terkaya di negeri ini.

Titiek Kartika Hendrastiti dan Djonet Santoso dalam artikel berjudul "Terbaikannya Potensi Strategis Kelompok *Transient Poor* dalam

Kebijakan”, menyoroti informasi tentang adanya sebagian kelompok *transient poor* di pesisir Bengkulu. Meski masih ada yang perlu diteliti untuk menggambarkan secara kompresensif siapa kelompok *transient poor* itu, akan tetapi studi ini menunjukkan bahwa kelompok ini adalah kelompok potensial yang perlu dilibatkan dalam upaya menanggulangi kemiskinan kelompok *chronic poor*. Sebab “lokasi kewilayahan hidup” mereka sangat berdekatan dan memiliki potensi *social capital*. Model penguatan yang ditawarkan setelah melakukan studi sangat bergantung pada kepedulian, komitmen, dan keseriusan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui kebijakan publik dalam memberi perhatian lebih pada kelompok *transient poor*. Perhatian pada kelompok *transient poor* harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan yang konsisten, yang dilakukan oleh pemerintah. Seperti halnya kelompok masyarakat miskin, keberadaan kelompok *transient poor* juga merupakan tanggung jawab pemerintah.

Artikel Fajar B. Hirawan dan Skotlastika Indasari berjudul “Prospek Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia di Pasar Global” mengulas tentang peningkatan produksi kelapa sawit Indonesia, khususnya minyak kelapa sawit. Dengan disertai tingginya permintaan minyak kelapa sawit secara global, maka hal ini dapat dijadikan salah satu indikator bahwa prospek produksi kelapa sawit Indonesia cukup cerah dan menjanjikan. Pangsa pasar ekspor minyak kelapa sawit Indonesia, khususnya CPO, kini telah merajai pasar global. Secara demikian, perkembangan industri kelapa sawit yang baik sangat berpotensi untuk menyokong pertumbuhan ekonomi Indonesia, baik melalui kontribusi produksi kelapa sawit di sektor pertanian, maupun kontribusinya melalui nilai ekspor. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus bisa mencari pasar non tradisional yang dapat dibidik guna memperluas dan memperbesar peluang pangsa pasar ekspor kelapa sawit lebih prospektif di dunia, khususnya di kawasan Eropa Timur dan Timur Tengah.

Vidhyandika D. Perkasa dalam penelitiannya berjudul “*Indigenized Good Governance* dan Akuntabilitas Sosial di Papua” menyebutkan, meskipun upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Papua menghadapi berbagai macam tantangan yang cukup pelik, na-

mun perlu tetap dilakukan. Buruknya implementasi Otonomi Khusus karena tata pemerintahan yang buruk pula. Kritikan bahwa konsep *Good Governance* terlalu ambisius dan tidak mengindahkan konteks lokal memang suatu argumentasi yang masuk akal. Papua adalah masyarakat yang sedang mengalami proses transformasi yang cenderung lambat. Untuk itu diperlukan upaya khusus untuk 'melokalkan' *Good Governance* agar supaya lebih aplikatif dan rasional dalam konteks di Papua. '*Indigenized good governance*' melalui akuntabilitas sosial dinilai sebagai wujud dari *Good Governance* yang perlu disosialisasikan dengan lebih intensif di Papua. Kekuatan dari akuntabilitas sosial adalah penekannya pada '*civic governance* dan *civic engagement*' yang perlu diinisiasi oleh pemerintah dan masyarakat sipil, yang selama ini kurang mendapat penekanan dalam konsep konvensional *Good Governance*.

Artikel Agus Widjojo berjudul "Pelanggaran HAM Seputar Jajak Pendapat di Timor Timur dan Reformasi TNI" mengulas temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Indonesia-Timor Leste lebih merujuk kepada kondisi mutakhir perkembangan proses legislasi pasca reformasi, yaitu ketentuan yang dimuat dalam UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, terutama dalam 4 hal yang merupakan koreksi bagi ketentuan yang tercantum dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982, yaitu: (1) fungsi pertahanan tidak lagi disatukan dengan fungsi keamanan, (2) Polri telah dipisahkan dari struktur ABRI, yang kemudian berubah nama menjadi TNI, (3) Peran TNI dipusatkan pada peran pertahanan nasional sesuai dengan amanat UUD 1945 yang berarti penangguhan Doktrin Dwifungsi, dan (4) dihapuskan ketentuan yang menyebutkan Rakyat Terlatih sebagai komponen dasar bagi kesemestaan dan keserbagunaan penyelenggaraan sistem pertahanan keamanan negara, menggantikan sistem pertahanan keamanan negara rakyat semesta dengan sistem pertahanan semesta.

Sementara itu, *Poltak Partogi Nainggolan* dalam penelitian berjudul "Masalah Keamanan dan Penyelundupan Senjata ke Wilayah Indonesia" antara lain menguraikan pentingnya pendekatan keamanan (*security approach*), yang harus diperbaiki oleh pemerintah

pusat, yaitu perlunya memberikan perhatian lebih banyak kepada pembangunan dan peningkatan kesejahteraan penduduk (*prosperity approach*) di wilayah perbatasan, dan di pulau-pulau terluar. Rendahnya kesejahteraan penduduk di sana akan membuat penduduk mudah tergoda untuk terlibat kegiatan melawan hukum, termasuk terlibat dalam kegiatan memasukkan dan memperdagangkan senjata api secara ilegal dari negara luar. Minimnya pengembangan kapasitas di daerah, di satu sisi, dan tingginya tekanan hidup untuk *survive*, di lain sisi, tidak hanya berperan dalam menyulut konflik-konflik komunal di berbagai daerah, akan tetapi juga menyulitkan aparat keamanan untuk dapat menjalankan tugasnya dengan efektif dalam mengawasi masuknya senjata api ilegal, sekaligus kerepotan memadamkan terjadinya konflik.

Dalam terbitan jurnal Analisis CSIS ini, juga menyajikan tinjauan perkembangan politik, ekonomi serta tinjauan perkembangan regional dan global. Tantangan Indónesia dalam persaingan di pentas global, masalah pertumbuhan ekonomi dan anggaran belanja negara, serta tantangan ASEAN dan masalah konflik di Laut China Selatan, mengisi tinjauan perkembangan secara mutakhir yang rutin diterbitkan dan ditulis oleh para staf peneliti CSIS.

REDAKSI

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Indonesia dan Persaingan di Pentas Global*

Susilo Bambang Yudhoyono

PENGANTAR

Saat ini, dunia menghadapi situasi global yang tidak menentu, diantaranya adalah krisis utang di beberapa negara Eropa dan guncangan perekonomian Amerika Serikat; krisis politik di beberapa negara kawasan Timur-Tengah dan Afrika Utara; masih belum pulihnya perekonomian Jepang pasca-Tsunami dan bencana reaktor nuklir; serta fluktuasi harga komoditas dunia, terutama pangan dan energi. Di dalam negeri, meskipun stabilitas politik tetap terjaga dan pertumbuhan ekonomi terus membaik, namun kita harus sigap dan tetap siaga agar dampak negatif dari memburuknya situasi perekonomian global dapat kita antisipasi dengan cermat.

Semua instrumen kebijakan untuk menghadapi krisis telah berada di tempatnya, dan setiap saat siap untuk digunakan bila diperlukan. Walaupun perkembangan perekonomian di Eropa dan Amerika Serikat bukanlah kabar baik bagi dunia, akan tetapi kita memiliki kepercayaan diri untuk mengatasi keadaan yang tidak menentu. Kita memiliki pengalaman mengatasi krisis global yang

* Isi dan judul artikel ini disarikan dari Pidato Kenegaraan Presiden RI dalam rangka HUT Ke-66 Proklamasi Kemerdekaan RI di depan Sidang Bersama DPD RI dan DPR RI, 16 Agustus 2011(Red). Sumber: www.setneg.go.id

berlangsung sepanjang 2008 dan 2009. Melalui kerja keras semua pihak dan melalui kebijakan perekonomian dan fiskal yang tepat, kita berhasil mengatasi dampak buruk dari krisis itu. Kita berharap bahwa dampak buruk krisis ekonomi di dua kawasan itu segera dapat diatasi. Pengalaman Indonesia dalam mengatasi krisis ekonomi global 2008-2009 yang dibarengi dengan kerja keras dan kerja sama yang baik dapat membawa keselamatan pada negeri ini.

EMERGING ECONOMY INDONESIA

Dalam sepuluh tahun era reformasi, kita berhasil melewati arus sejarah yang tidak mudah. Kita mampu menjawab tantangan jaman dan tuntutan rakyat untuk melakukan perubahan-perubahan yang fundamental. Saat ini, Indonesia tampil sebagai salah satu negara demokrasi yang paling stabil dan mapan di Asia. Indonesia juga tercatat sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Di Asia Tenggara, saat ini Indonesia tercatat sebagai negara dengan skala ekonomi terbesar. Kini, banyak pihak menyebut Indonesia sebagai *emerging economy*; bukan ekonomi dunia ketiga yang selama lebih dari 60 tahun selalu diasosiasikan (diartikan) dengan negara kita.

Saat ini, Indonesia juga memiliki peluang yang sangat baik untuk menjadi salah satu negara dengan skala ekonomi sepuluh terbesar di dunia, dalam dua sampai tiga dasawarsa mendatang. Semua prestasi yang dicapai Indonesia dalam tahun-tahun terakhir ini menegaskan satu kepercayaan, bahwa jalan menuju masa depan yang lebih baik itu berada di depan untuk kita jalani bersama. Dengan kepercayaan diri yang penuh, bisa dipastikan bahwa Indonesia bukan negara yang berada di bibir jurang kegagalan dan kebangkrutan. Persepsi diri tentang negara gagal sesungguhnya telah sirna, setelah Indonesia berhasil sepenuhnya keluar dari krisis multi-dimensional yang berlangsung selama 1998-1999. Pada masa itulah Indonesia berada dalam keadaan yang sangat kritis. Adapun pertumbuhan ekonomi Indonesia saat itu negatif karena mengalami kontraksi; hampir semua lembaga keuangan dan perbankan kehilangan kepercayaan dari pelaku pasar, baik dari dalam maupun luar negeri; Indonesia juga menghadapi konflik komunal berbasis etnik dan agama di seluruh daerah; dan sama seriusnya dengan semua itu, disamping Indonesia

juga menghadapi ancaman disintegrasi teritorial. Itulah saat di mana fenomena negara gagal dan bangkrut berada di depan mata.

Sejak Indonesia berhasil melakukan pemilu demokratis pertama di tahun 1999 secara damai, secara berangsur-angsur Indonesia telah berhasil menyingkirkan halangan paling serius untuk melakukan transisi demokrasi. Dalam masa transisi awal itu, lembaga-lembaga baru di tingkat negara dilahirkan untuk memperkuat prinsip umum yang dijunjung dalam demokrasi, seperti *checks and balances*, partisipasi dan kontrol publik, pers yang bebas, dan penghormatan atas hak asasi manusia. Indonesia dengan cepat juga telah mendorong terjadinya desentralisasi dan otonomi daerah yang nyata dan luas. Sejak awal Kabinet Indonesia Bersatu, saya secara terus menerus dan konsisten mendorong tegaknya supremasi hukum, *rule of law*. Secara berangsur-angsur pula, gambaran tentang negara gagal itu menjauh dari pandangan kita. Sebaliknya, jauh dari anggapan yang pesimistis itu, Indonesia justru sedang berada dalam sebuah transformasi di semua bidang secara berkelanjutan.

Keadaan tersebut hanya dapat diraih, apabila terus bersatu dan mampu menyingkirkan semua rintangan yang menghadang. Disamping semua prestasi dan capaian itu, pemerintah juga menyadari bahwa masih banyak masalah dan tantangan yang harus diselesaikan. Meski semua masalah dan tantangan itu juga tidak ringan, namun apabila kita bekerja keras dan bekerja sama dengan solidaritas dan spirit kebangsaan yang kuat di antara para pemimpin dan rakyatnya, maka niscaya semua itu dapat dihadapi dan lalui dengan sukses dan selamat. Kritik kepada pemerintah memang sesuatu yang perlu dan penting. Walaupun demikian, pemerintah memerlukan umpan balik yang bersifat korektif dan konstruktif.

SUPREMASI HUKUM

Dalam hal ini pemerintah memiliki komitmen penuh untuk menegakkan prinsip negara hukum melalui *rule of law*, supremasi hukum, dan kesetaraan di depan hukum. Prinsip *rule of law* menegaskan bahwa penyelenggaraan kekuasaan negara berdasar atas hukum semata, dan tidak atas kekuasaan. Prinsip supremasi hu-

kum menegaskan bahwa hukum berdiri diatas semua lembaga dan warga negara, dan hanya kepada hukum sajalah semua pihak tunduk kepadanya. Kesetaraan di depan hukum menegaskan bahwa semua warga negara, tanpa kecuali, memiliki kewajiban yang sama di depan hukum. Semua ini berarti bahwa menegakkan hukum dan keadilan adalah mandat konstitusional yang menjadi prioritas pemerintah. Salah satu agenda besar dalam reformasi dan pembangunan bangsa adalah makin tegaknya hukum dan keadilan. Keadilan untuk semua. Kita tentu tidak ingin hukum hanya keras dan berlaku bagi yang lemah. Namun, dengan jujur harus kita akui tegaknya hukum dan keadilan ini masih menjadi tantangan besar. Tahun ini ada sejumlah kasus hukum yang menjadi perhatian masyarakat luas.

Masalah TKI

Diantaranya adalah dilakukannya hukuman mati terhadap seorang Warga Negara Indonesia di Arab Saudi. Hukum mati itu telah menggores perasaan kita semua. Mengingat besarnya WNI yang bekerja di luar negeri, dalam berbagai jenis pekerjaan, memang tidak sedikit di antara mereka yang terlibat dalam permasalahan hukum di negara-negara tempat mereka tinggal dan bekerja. Terhadap dakwaan tindak pidana yang berat, seperti pembunuhan dan narkoba, mereka diancam bahkan sebagian telah divonis hukuman mati. Tentu kita terus berjuang dari sisi kemanusiaan dan keadilan, untuk memohonkan pengampunan atau peringanan hukuman bagi mereka. Dalam hal ini, jajaran pemerintah terus aktif memintakan pengampunan dan peringanan hukuman itu, baik secara tertulis ataupun lisan, pemerintah telah membentuk sebuah Satuan Tugas, yang secara khusus melaksanakan misi diplomasi dan upaya hukum yang amat penting ini.

Meski misi ini tidak mudah, karena masing-masing negara memiliki sistem hukumnya sendiri, upaya Indonesia mulai menunjukkan hasil. Sejumlah warga negara Indonesia yang terancam hukuman mati telah mendapatkan pengampunan dan peringanan hukuman. Untuk itu pengawasan terhadap penyiapan dan pemberangkatan TKI oleh Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) akan

lebih diperketat, untuk memastikan bahwa TKI yang akan bekerja di luar negeri itu benar-benar memahami hukum, aturan dan adat-istiadat yang berlaku di negara tempat mereka tinggal dan bekerja.

Berkaitan dengan persoalan TKI di luar negeri, pemerintah juga terus menjalankan diplomasi dan negosiasi dengan pemerintah negara-negara sahabat, agar melalui nota kerja sama (MoU) yang tepat, TKI mendapatkan perlindungan yang baik serta dijamin hak dan keadilannya. Kebijakan untuk penghentian sementara pengiriman TKI ke Arab Saudi, misalnya, adalah dalam rangka peningkatan perlindungan dan penjaminan hak TKI di luar negeri. Sejalan dengan percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia 15 tahun ke depan, maka harapannya, akan lebih tersedia lagi lapangan pekerjaan di dalam negeri, sehingga tidak perlu lagi TKI bekerja di sektor informal atau sektor Rumah Tangga di luar negeri. Ini sangat penting, karena berkaitan dengan kehormatan dan harga diri kita sebagai bangsa.

Masih dalam lingkup perlindungan WNI di luar negeri, dengan terjadinya krisis politik dan keamanan di negara-negara Timur Tengah dan Afrika Utara, serta bencana alam di Jepang, sejak awal tahun pemerintah telah menyelamatkan dan mengevakuasi tidak kurang dari 3624 oarang Indonesia. Hal ini merupakan bentuk tanggungjawab pemerintah kepada warga negaranya. Indonesia juga berkewajiban untuk terus meningkatkan pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi tanpa diskriminasi, dengan tetap mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Masalah Korupsi

Setelah berjuang sekian lama tanpa henti, saat ini momentum terbaik untuk terus membersihkan Indonesia dari korupsi. Saat ini Indeks Persepsi Korupsi kita terus membaik. *Transparency International* memberikan skor IPK 2,0 pada 2004 membaik menjadi 2,8 pada 2010. Meskipun perbaikan indeks persepsi sebesar 0,8 merupakan yang tertinggi di antara seluruh negara ASEAN, namun kita masih harus bekerja keras untuk meningkatkan indeks korupsi secara berarti di masa mendatang. Kita akui bahwa efektivitas pemberantasan korupsi masih harus terus ditingkatkan. Karena itu regulasi antikorupsi harus

terus disempurnakan. Lembaga-lembaga antikorupsi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan serta Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, harus terus diperkuat dan didukung dengan efektivitas kerjanya.

Sementara itu, upaya untuk melemahkan KPK harus dicegah dengan sekuat tenaga. Proses seleksi pimpinan KPK yang sekarang sedang berjalan, perlu sama-sama dikawal agar menghasilkan Pimpinan KPK yang berintegritas dan profesional. Untuk itu, mekanisme kerja di internal KPK sendiri perlu terus disempurnakan, sehingga tetap steril dari korupsi. Pada saat yang sama, kita mendorong dan mendukung agar jajaran Kejaksaan dan Kepolisian RI terus berbenah diri dan melanjutkan reformasi. Kedua lembaga penegak hukum itu harus menjadi lembaga yang semakin berintegritas dan kredibel di depan publik.

Masalah Terorisme

Pemberantasan terorisme sebagai bagian dari upaya penegakan hukum, terus dijalankan. Pemberantasan terorisme mengharuskan tindakan tegas, karena tindakan terorisme sangat membahayakan keselamatan publik dan mengancam kewibawaan negara di depan warga negaranya. Namun demikian, penerapan pendekatan preventif, melalui upaya deradikalisasi yang melibatkan berbagai elemen masyarakat sangat perlu. Negara dan masyarakat dalam hal ini harus bersatu dan menjadikan program deradikalisasi sebagai aksi dan sekaligus tanggung jawab bersama. Terhadap ini semua, tidak sedikit yang telah kita capai. Banyak aksi-aksi terorisme dapat diungkap, digagalkan, dan dicegah sejak dini. Dengan upaya itu, harapannya aksi-aksi terorisme semakin lemah, dan pada saatnya nanti lenyap dari Indonesia.

Masalah Papua

Berkaitan dengan gangguan keamanan yang kadang masih terjadi di Papua, pemerintah akan tetap bertindak tegas untuk menjamin tetap terjaganya ketertiban kehidupan masyarakat, dan tegaknya kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menyadari

kompleksitas permasalahan yang ada, pemerintah menetapkan kebijakan guna menjamin pembangunan di Papua benar-benar menuju kehidupan masyarakat yang semakin adil, aman, damai dan sejahtera. Di bidang politik, melalui otonomi khusus, pemerintah telah memberikan kewenangan yang lebih luas untuk menjalankan pembangunan sesuai sumber daya yang dimilikinya. Dalam lima tahun terakhir, pemerintah juga melakukan desentralisasi fiskal yang cukup besar, untuk secara langsung mendukung percepatan pembangunan di Papua. Papua juga menjadi salah satu koridor ekonomi di dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Kebijakan pemerintah yang lebih mengutamakan pendekatan pembangunan ekonomi, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Menata Papua dengan hati, adalah kunci dari semua langkah untuk menyukseskan pembangunan Papua, sebagai gerbang timur wilayah Indonesia.

Konsolidasi Demokrasi

Di bidang politik, kita berhasil melaksanakan proses konsolidasi demokrasi yang diakui oleh komunitas internasional, sebagai proses konsolidasi terbaik di Asia dan Afrika. Tantangan terbesar yang dihadapi adalah bagaimana meningkatkan kualitas partisipasi politik, sekaligus kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga demokrasi. Dalam hal partisipasi publik, keluasan partisipasi yang disertai dengan pemahaman yang mendalam dan kebijaksanaan, *wisdom*, serta menjunjung tinggi moral dan etika politik yang luhur, menjadi kebutuhan bersama.

Dalam hal kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga demokrasi, kita harus mendorong agar lembaga-lembaga itu makin efektif dan berwibawa. Oleh karena itu, empat pilar utama demokrasi di negeri ini, yaitu lembaga Judisial, Legislatif, Eksekutif dan Media, tidak hanya harus otonom dan mandiri, namun juga makin transparan dan akuntabel di depan publik. Selain itu, semua lembaga demokrasi, tanpa kecuali, tidak hanya harus memperhatikan proses, namun juga semestinya berorientasi pada kualitas; tidak hanya memperhatikan prosedur namun juga manfaat.

Di bidang pertahanan, Tentara Nasional Indonesia (TNI) kita tingkatkan kemampuan dan profesionalitasnya. Pembangunan TNI ditujukan untuk mengembangkan TNI yang tidak saja terlatih, namun juga memiliki tingkat kesiapan yang tinggi dalam penugasan. Dengan kemampuan keuangan negara yang makin meningkat, kita terus memodernisasi kekuatan dan alat utama sistem persenjataan (alutsista).

Kita memperkokoh tradisi di lingkungan TNI, yang memastikan bahwa seluruh jajaran TNI konsisten dalam mengikuti kebijakan politik negara, yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip demokrasi, supremasi hukum, penghormatan kepada hak asasi manusia, serta patuh pada hukum nasional dan berbagai konvensi internasional yang telah diratifikasi. Penugasan TNI dalam Operasi Militer Selain Perang, khususnya dalam tanggap darurat penanggulangan bencana; penugasan di wilayah perbatasan demi terpeliharanya keutuhan NKRI; dan pembebasan kapal niaga beserta 20 awaknya yang disandera oleh perompak Somalia yang berakhir sukses, menjadi contoh nyata bagi keandalan dan pengabdian tanpa putus dari seluruh prajurit TNI. Semua itu menunjukkan konsistensi TNI atas komitmennya terhadap keselamatan bangsa, negara, dan rakyat Indonesia.

KUALITAS PELAYANAN PEMERINTAH

Seiring dengan makin membaiknya keuangan negara, pemerintah juga meningkatkan kualitas pelayanan dan akses warga negara terhadap pendidikan dan kesehatan. Demi keadilan yang makin luas, pemerintah memberikan perhatian ekstra kepada masyarakat berpendapatan rendah. Di masa lalu, masyarakat berpendapatan rendah sering mengalami kesulitan untuk mengakses pelayanan dasar. Keadaan ini telah berubah. Saat ini, dapat dipastikan bahwa semua warga negara berpenghasilan rendah, memiliki hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan pendidikan dari pemerintah. Tidak boleh ada lagi anak-anak dalam usia wajib belajar yang tidak bisa bersekolah. Tidak boleh juga ada warga negara tidak mampu, yang gagal memperoleh pelayanan dasar kesehatan dari pemerintah. Oleh karena itu, agar seluruh jajaran pemerintah, di tingkat nasional,

provinsi, kabupaten dan kota, memastikan bahwa program ini dapat diimplementasikan dengan baik dan nyata.

Kita menganut sebuah prinsip pembangunan yang bersifat inklusif dan sekaligus berkelanjutan, sebuah prinsip yang dibangun berdasarkan sebuah kepercayaan umum, bahwa hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh semua warga negara tanpa kecuali. Kita ingin memastikan, buah pembangunan dapat dinikmati oleh seluruh rakyat. Pembangunan tidak boleh hanya menguntungkan segelintir orang, karena bertentangan dengan moralitas pembangunan yang esensinya bersumber dari Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Berdasarkan filosofi dan moralitas pembangunan yang secara kuat berorientasi pada manusia, maka pemerintah mendorong pembangunan berdasarkan pilar-pilar yang berorientasi pada pertumbuhan (*pro-growth*); pro-lapangan kerja (*pro-job*); dan pro-pengurangan kemiskinan (*pro-poor*). Sejak tahun 2009 yang lalu kita tambahkan pilar yang keempat, yaitu pro-lingkungan (*pro-environment*). Pilar ini sangat penting untuk memastikan bahwa dalam jangka panjang, pembangunan yang kita jalankan dapat memenuhi asas keberlanjutan, demi masa depan bangsa yang lebih baik. Oleh sebab itu, sejak awal pemerintah telah memutuskan untuk menempuh dua pendekatan yang berbeda, namun saling melengkapi, dalam upayanya menciptakan kesejahteraan umum, utamanya penanggulangan kemiskinan di negeri ini.

Pendekatan pertama adalah melalui mekanisme ekonomi. Melalui pendekatan ini, pertumbuhan ekonomi yang kuat didorong, di antaranya dengan memperluas investasi dan meningkatkan belanja pemerintah. Melalui pertumbuhan ekonomi yang kuat terjadi perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Tersedianya kesempatan kerja dan kesempatan berusaha membawa dampak pada makin banyaknya warga negara yang memperoleh penghasilan. Melalui mekanisme ekonomi semacam inilah peningkatan kesejahteraan umum dan penurunan kemiskinan terjadi.

Pendekatan kedua adalah membuka ruang bagi intervensi positif pemerintah, untuk terlibat secara langsung dalam penurunan kemiskinan melalui berbagai kebijakan. Dari tahun ke tahun, pro-

gram-program pro-rakyat atau program untuk rakyat miskin terus kita gulirkan, dengan jumlah yang lebih besar dan dengan persebaran yang lebih luas. Saat ini, pemerintah membagi program bantuan untuk rakyat miskin ini ke dalam empat klaster. *Klaster pertama* merupakan program bantuan dan perlindungan sosial yang di antaranya berwujud beras murah untuk masyarakat ekonomi tidak mampu (raskin), Program Keluarga Harapan, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan jaminan kesehatan masyarakat atau Jamkesmas.

Klaster kedua melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. *Klaster ketiga* melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR). *Klaster keempat* yang mulai efektif pada 2012 dan dilaksanakan secara bertahap meliputi sejumlah program, yaitu rumah murah dan sangat murah, kendaraan umum angkutan murah, air bersih untuk rakyat, listrik murah dan hemat, peningkatan kehidupan nelayan, dan peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan. Melalui empat klaster itu, diharapkan kebijakan ini dapat menjadi langkah terobosan yang secara fundamental dapat menurunkan kemiskinan, sekaligus memperkuat ekonomi rakyat kita.

INDONESIA, ASEAN DAN G-20

Dalam hubungan luar negeri, tahun 2011 merupakan tahun yang sangat penting dan istimewa bagi Indonesia. Tahun ini, Indonesia dipercaya kembali menjadi Ketua ASEAN. Sebagai Ketua ASEAN, terbentang peluang sekaligus tantangan. Saya percaya bahwa keketuaan Indonesia di ASEAN membawa sejumlah tanggung jawab dan kewajiban yang tidak ringan. Di antara yang penting, Indonesia harus mampu memberi manfaat positif bagi upaya pemajuan ASEAN pada khususnya, dan bagi terciptanya stabilitas keamanan di wilayah Asia. Berdasarkan tanggung jawab itu pula, Indonesia berperan aktif dalam memfasilitasi pertemuan di antara Kamboja dan Thailand untuk mengatasi sengketa perbatasan. Di bawah keketuaan Indonesia, ASEAN dan China berhasil menyepakati *Guidelines for Implementation of the Declaration of Conduct* terkait potensi konflik di Laut China Selatan.

Peran Indonesia sebagai Ketua ASEAN juga memberi bobot, dalam memastikan kesiapan negara-negara anggota bagi terwujudnya Komunitas ASEAN 2015. Sebagai Ketua ASEAN, Indonesia aktif mendorong pelibatan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan ASEAN serta peningkatan *people to people contact* di antara masyarakat negara-negara anggota ASEAN. Semuanya itu, kita lakukan, untuk memastikan bahwa kerja sama ASEAN dapat membawa manfaat bagi seluruh masyarakatnya. Indonesia juga ingin memastikan terkonsolidasinya satu tatanan kawasan baru melalui bingkai East Asia Summit. Pada tahun 2011 ini, selain 16 negara yang telah tergabung di dalam East Asia Summit, akan pula bergabung untuk pertama kalinya Amerika Serikat dan Rusia, dua negara yang secara tradisional memiliki peran penting di kawasan Asia Timur.

Di dunia internasional, Indonesia tetap berkiprah di berbagai organisasi utama internasional. Dalam G-20, Indonesia mengoptimalkan kerja sama untuk mendukung perbaikan ekonomi global, dan peningkatan pembangunan ekonomi di negara kita. Indonesia ingin mewujudkan cita-cita menjadi *emerging economy* sepuluh tahun mendatang, dengan pendapatan perkapita dan dengan nilai perekonomian yang jauh lebih tinggi. Disamping itu, Indonesia juga ingin memastikan perannya di forum ini bersinergi dengan pencapaian cita-cita reformasi di dalam negeri, menciptakan pemerintahan yang bersih yang memerangi korupsi, dan terwujudnya prinsip-prinsip *good governance*. Untuk itu, Indonesia banyak mengambil prakarsa dan berpartisipasi aktif pada kelompok kerja keuangan, kelompok kerja pembangunan, dan kelompok kerja anti-korupsi di G-20.

Bersama negara-negara anggota G-20 lainnya, Indonesia menyusun strategi dalam mengatasi dan mengantisipasi krisis global yang mungkin terjadi. Indonesia berperan aktif untuk memberikan sumbangan pemikiran dalam penentuan tatakelola global, dan pemecahan permasalahan global yang berdampak pada negara-negara berkembang, utamanya keamanan pangan, energi, dan air bersih.

Langkah-langkah ini sejalan dengan kiprah terdepan Indonesia, dalam memperjuangkan kepentingan negara-negara berkembang di berbagai forum internasional. Negara Indonesia bersama dengan negara-negara yang sehaluan, terus menyuarakan arti penting re-

formasi tata kelola pemerintahan global, termasuk Perserikatan Bangsa Bangsa agar lebih berkeadilan dan merefleksikan realitas internasional dewasa ini. Dalam kerangka ekonomi, kita meyakini bahwa reformasi sistem moneter internasional dapat membantu tercapainya pertumbuhan ekonomi global yang kuat, seimbang, dan berkelanjutan.

PERCEPATAN DAN PERLUASAN PEMBANGUNAN

Sebagai perwujudan prinsip “pembangunan untuk semua”, mulai tahun 2011, Indonesia menggulirkan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia atau MP3EI, untuk mendukung percepatan pembangunan di daerah-daerah di seluruh tanah air. MP3EI adalah sebuah terobosan strategis, yang dilahirkan melalui prakarsa bersama banyak pihak. Bahkan, sesungguhnya MP3EI adalah produk dari sebuah kerja sama dan kemitraan di antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN, swasta, dan akademisi.

Mulai tahun ini juga Indonesia melakukan percepatan dan perluasan pembangunan di enam koridor ekonomi di seluruh tanah air, untuk mendorong terbentuknya pusat-pusat pertumbuhan ekonomi wilayah di masing-masing koridor. Dalam kurun waktu 15 tahun ke depan, secara bertahap dikembangkan klaster-klaster industri, baik untuk meningkatkan keterkaitan antara industri hulu dan hilir, maupun antara pusat-pusat pertumbuhan dengan wilayah penyangganya. Disamping itu, industri unggulan di berbagai wilayah yang akan memperkuat struktur perekonomian domestik, dibangun. Pemerintah menawarkan insentif yang tepat kepada dunia usaha, dan perbaikan iklim investasi di daerah-daerah.

Sebagai terobosan strategis, MP3EI juga merupakan sebuah jawaban atas ketimpangan pembangunan yang selama ini menjadi perangkap, yang menghalangi terjadinya pemerataan pembangunan di seluruh wilayah tanah air. Melalui MP3EI, penegasan bahwa daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional makin dikuatkan. Ini berarti, bahwa majunya daerah akan sangat bermakna bagi kemajuan nasional.

MP3EI menetapkan enam koridor ekonomi yang meliputi Koridor Sumatera, Kalimantan, Jawa, Sulawesi, Bali dan Nusa Tenggara, serta Koridor Papua dan Kepulauan Maluku. Percepatan dan perluasan pembangunan di enam koridor tersebut dilakukan untuk memperkuat konektivitas nasional, yang terintegrasi secara lokal dan terhubung secara global (*locally integrated; globally connected*). Konektivitas menjadi kata kunci, untuk meningkatkan keterkaitan ekonomi di antara kota dan desa, di antara kota dan kota lain, dan di antara daerah maju dan daerah tertinggal. Sejalan dengan komitmen yang tinggi untuk memperkuat desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah terus melanjutkan desentralisasi fiskal yang adil dan proporsional. Dari tahun ke tahun, pola hubungan keuangan antara pusat dan daerah semakin bergeser, dan semakin besar transfer ke daerah.

Pemerintah terus meningkatkan dana yang ditransfer ke daerah, baik melalui kerangka Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Penyesuaian, maupun melalui kerangka Dana Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan yang disalurkan oleh Kementerian dan Lembaga terkait. Kita juga terus memperkuat konsolidasi otonomi khusus, seraya terus memperbaiki strategi dan manajemen pembangunannya, baik di Provinsi Papua, Papua Barat, maupun Aceh.

Dalam satu dasawarsa, sejak tahun 1999 hingga 2009, telah terbentuk 205 daerah baru, yang terdiri atas 7 daerah baru setingkat provinsi, 164 daerah baru setingkat kabupaten, dan 34 daerah baru setingkat kota. Dengan penambahan itu, kini Indonesia memiliki 33 provinsi, 398 kabupaten, dan 93 kota. Perubahan ini membawa sejumlah konsekuensi yang serius dalam postur APBN, khususnya telah meningkatkan beban keuangan negara. Perkembangan ini harus kita kendalikan, agar prinsip penting dalam penyelenggaraan umum pemerintahan dan pembangunan daerah yang menjamin terwujudnya pelayanan publik yang efektif dapat dicapai, bukan sebaliknya, justru menimbulkan beban untuk rakyat. Sejalan dengan itu, pemerintah telah merumuskan Disain Besar Penataan Daerah di Indonesia tahun 2010-2025. Diharapkan disain besar itu dapat bermanfaat untuk memperkuat integrasi bangsa, mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah, dan meningkatkan pelayanan publik di tengah-tengah masyarakat.

PENUTUP

Atas kerja keras kita semua, di awal abad ini, kita berhasil menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia adalah negara merdeka yang mampu berdiri tegak dan siap bersaing di pentas global. Kita juga menunjukkan kepada dunia, bahwa sesungguhnya demokrasi, modernitas, dan agama, dapat berdampingan secara harmonis. Sejalan dengan itu, kita juga mampu membuktikan, bahwa Indonesia berhasil mengikat ratusan suku bangsa yang majemuk, dalam sebuah persatuan nasional yang kokoh, berdasarkan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Meski tantangan dan ancaman terhadap pluralisme, toleransi, dan harmoni sosial ada di sekitar kita, kita tidak boleh bergeser dari keyakinan bahwa Indonesia adalah bangsa yang mampu hidup dalam kemajemukan. Keyakinan inilah yang harus kita bela tanpa keraguan. Di atas semua itu, kita adalah bangsa yang dengan bangga memiliki Pancasila sebagai sumber inspirasi dan kekuatan, bagi terbentuknya identitas bangsa Indonesia.'

Jadikanlah peringatan Hari Ulang Tahun ke-66 Proklamasi Kemerdekaan untuk mendorong semangat kita menjadi bangsa yang makin maju, sejahtera, dan bermartabat. Jadikan keberhasilan kita selama ini, sebagai energi positif untuk menghadapi tantangan pembangunan yang kian tidak ringan. Saya juga mengajak seluruh warga bangsa, agar dapat memanfaatkan kebebasan yang disediakan oleh demokrasi kita, dengan mengutamakan keadaban, harmoni, toleransi, dan ketertiban. Marilah kita jadikan peringatan Hari Ulang Tahun ke-66 Proklamasi Kemerdekaan, sebagai tekad untuk menyelesaikan tugas pembangunan yang masih tersisa, seraya meningkatkan prestasi yang lebih baik lagi di masa depan.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Pertumbuhan Kuat, Tapi Resiko Meningkat

Deni Friawan

PENGANTAR

Selama delapan bulan pertama 2011, Indonesia terus memperlihatkan pertumbuhan ekonomi yang kuat, akan tetapi resiko juga sedang meningkat saat ini. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) tahunan tetap kuat, tumbuh sebesar 6,47 persen pada Q1-2011 dan 6,49 persen pada Q2-2011. Inflasi juga masih terkendali dan terus melemah, karena harga-harga bahan pangan turun dan kebijakan pemerintah atas harga bahan bakar tetap tidak berubah.

Tingkat inflasi umum (*headline inflation*) terus menurun hingga 4,79 persen pada Agustus 2011 dari puncak inflasi sebelumnya, pada Januari 2011 yang sebesar 7,02 persen. Tingkat bunga acuan bank sentral, BI rate, juga tetap stabil pada tingkat 6,75 persen selama tujuh bulan berturut-turut, sejak peningkatan terakhir sebesar 25 bps pada Februari 2011. Lebih lanjut, cadangan devisa juga meningkat, naik dari US\$95.3 miliar pada Januari menjadi US\$124.6 miliar pada Agustus 2011.

Namun demikian, resiko penurunan pada prospek perekonomian Indonesia saat ini juga meningkat. Walaupun tetap mengalami surplus neraca perdagangan selama tujuh bulan pertama 2011, akan tetapi surplus neraca perdagangan saat ini terus mengecil, hal ini disebabkan karena pertumbuhan impor bulanan melebihi eksportnya.

Surplus perdagangan Indonesia terus menurun dari US\$ 3.7 miliar pada Desember 2010 menjadi US\$ 1.4 miliar pada Juli 2011.

Lebih lanjut, sentimen negatif dari luar negeri, diantaranya: penurunan *rating* dari beberapa negara, kekhawatiran akan merambatnya krisis utang Yunani ke negara-negara lain di Eropa, dan ketidakpastian batasan utang di Amerika Serikat, telah meningkatkan tekanan penurunan pada rupiah dan pasar modal Indonesia. Setelah menyentuh tingkat tertinggi dalam sejarahnya, yaitu 4.200 pada awal Agustus, IHSG turun ke level 3.369 pada 22 September 2011, turun sebesar hampir 25 persen dari tingkat tertingginya pada tahun ini atau sebesar 10,6 persen dari posisinya di awal tahun 2011. Serupa dengan itu, rupiah juga sedikit terdepresiasi sebesar 0,1 persen dari posisi awal tahun yang sebesar Rp8.976/US\$, walaupun pada sebelumnya sempat mengalami penguatan sebesar 6 persen.

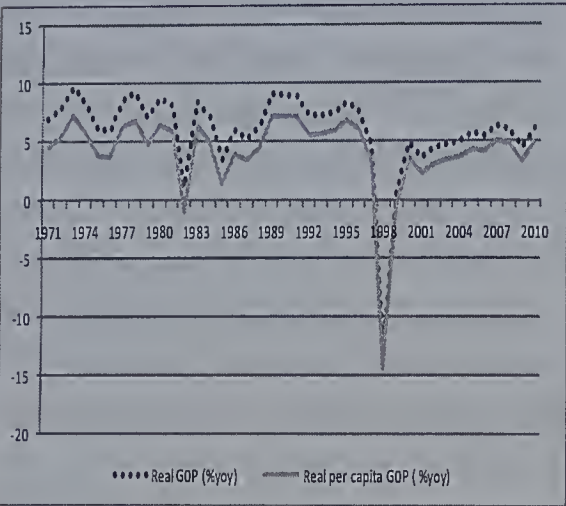
PERTUMBUHAN EKONOMI

Hingga paruh pertama tahun 2011, perekonomian Indonesia tetap kuat, ditengah peningkatan ketidakpastian ekonomi global. *Output* kuartalan terus meningkat dari 1,5 persen pada Q1-2011 menjadi 2,9 persen pada Q2-2011, setelah mengalami pertumbuhan negatif sebesar 1,4 persen di Q4-2010. Namun, pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) tahunan melemah menjadi 6,47 persen pada Q1-2011 dan 6,49 persen pada Q2-2011, setelah peningkatan yang signifikan sebesar 6,86 persen pada Q4-2010. Tingkat pertumbuhan PDB tahunan ini lebih tinggi dari target pertumbuhan PDB tahunan pemerintah yang sebesar 6,3 persen dan lebih tinggi dari rata-rata pertumbuhan PDB tahunan, sepuluh tahun terakhir yang sebesar 5,22 persen.

Ke depan, prospek pertumbuhan ekonomi Indonesia diharapkan tetap kuat. Dengan pertumbuhan ekonomi pada paruh pertama 2011 yang tetap kuat dan berlanjutnya peningkatan aktivitas ekonomi di masa depan, tingkat pertumbuhan ekonomi tahunan diharapkan akan tumbuh sebesar 6,5 persen di tahun 2011 dan 6,7 persen di tahun 2012. Namun, peningkatan ketidakpastian global belakangan ini meninggalkan resiko penurunan pada perkiraan tersebut. International Monetary Fund (IMF) memperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi

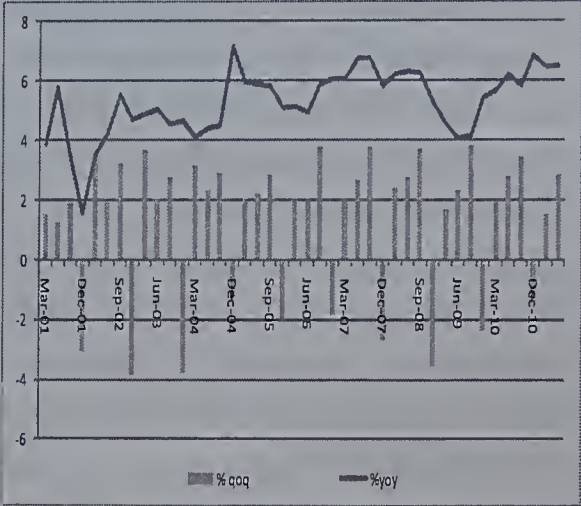
Indonesia pada tahun 2011 akan melemah dari perkiraan sebelumnya, yaitu tumbuh sebesar 6,3 persen.

Gambar 1a: Pertumbuhan jangka panjang



Sumber : World Development Indicator

Gambar 1b: Pertumbuhan PDB tahunan dan kuartalan



Sumber: CEIC Database

Sisi Pengeluaran

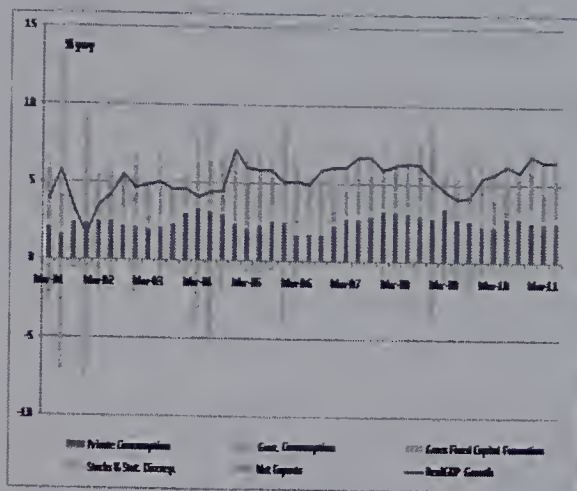
Dari sisi permintaan, pertumbuhan ekonomi yang kuat pada paruh pertama 2011 ditopang oleh penguatan konsumsi rumah tangga, peningkatan investasi dan perbaikan permintaan ekspor yang mengkonvensasi pelemahan pertumbuhan pengeluaran pemerintah. Didorong oleh perbaikan optimisme konsumen dan peningkatan daya beli konsumen, pengeluaran rumah tangga tumbuh sebesar 6,5 persen pada paruh pertama 2011 dan berkontribusi hampir 40 persen dari total pertumbuhan PDB.

Investasi membukukan, pertumbuhan sebesar 7,3 persen pada Q1-2011 dan 9,2 persen pada Q2-2011, ditopang oleh peningkatan investasi di sektor konstruksi, khususnya properti, dan juga peningkatan investasi di sektor permesinan dan transportasi. Pada enam bulan pertama 2011, kontribusi investasi terhadap keseluruhan pertumbuhan PDB meningkat dari 26,5 persen di Q1-2011 menjadi 33 persen pada Q2-2011. Perbaikan investasi didukung oleh perbaikan iklim investasi domestik dan global, apresiasi rupiah dan pertumbuhan kredit.

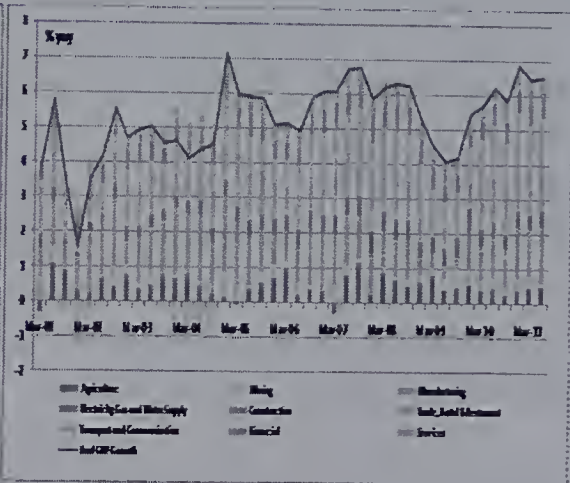
Setelah pertumbuhan yang signifikan pada kuartal pertama 2011, *net export* meningkat kembali pada kuartal kedua 2011, didorong oleh pertumbuhan permintaan eksternal yang kuat, khususnya yang berasal dari negara-negara *emerging market*, seperti China dan India. Setelah turun dari 14 persen pada Q4-2010 menjadi 1,3 persen pada Q1-2011, pertumbuhan net ekspor riil meningkat menjadi 22,9 persen pada Q2-2011. Kontribusi net ekspor terhadap total pertumbuhan PDB juga meningkat dari 2 persen pada Q1-2011 menjadi 32,8 persen pada Q2-2011, lebih tinggi dari rata-rata kontribusi *net eksport* sebesar 12,4 persen pada 2010.

Sementara itu, pertumbuhan dari pengeluaran pemerintah melemah pada paruh pertama 2011 akibat lambatnya pendistribusian pengeluaran kapital. Pengeluaran pemerintah tumbuh sebesar 2,8 persen pada Q1-2011 dan 4,5 persen pada Q2-2011, turun dari 8,3 persen pada Q4-2010.

Gambar 2a: Kontribusi pengeluaran kepada pertumbuhan



Gambar 2b: Kontribusi nilai tambah terhadap pertumbuhan



Sumber: CEIC Database Sumber: CEIC Database

Sisi Produksi

Ketika pertumbuhan pertanian relatif stagnan, sektor jasa terus menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi dari sisi penawaran maupun pencerminan dari konsumsi domestik yang kuat. Sektor pertanian tumbuh sebesar 3,4 persen pada Q1-2011 dan 3,7 persen

pada Q2-2011, sedikit meningkat dari 3,3 persen pada Q4-2010. Sektor ini berkontribusi hanya kurang dari 0,5 poin pada paruh pertama 2011.

Sebaliknya, hotel dan restoran membukukan pertumbuhan tahunan sebesar 9,6 persen pada Q2-2011, setelah sedikit turun dari 7,9 persen pada Q4-2010 menjadi 7,7 persen pada Q1-2011. Sektor ini masing-masing berkontribusi lebih dari seperlima dan seperempat dari total pertumbuhan PDB pada Q1-2011 dan Q2-2011. Selanjutnya, sektor transportasi dan komunikasi masih mencatat pertumbuhan *double-digit*, walaupun cenderung turun di kuartal terkini. Sektor transportasi dan komunikasi tumbuh sebesar 13,8 persen pada Q1-2011 dan 10,6 persen di Q4-2011, turun dari 15,7 persen pada Q4-2010.

Sementara itu, di antara sektor industri, pertumbuhan sektor pertambangan melemah, tapi pertumbuhan sektor manufaktur dan konstruksi meningkat. Sektor pertambangan mengalami pertumbuhan tahunan sebesar 0,8 persen pada Q1-2011, turun dari masing-masing sebesar 3,4 persen pada Q4-2010 dan Q1-2011. Sebaliknya, sektor konstruksi mengalami pertumbuhan sebesar 7,7 persen pada Q2-2011, setelah turun dari 6,8 persen pada Q4-2010 menjadi 5,6 persen pada Q1-2011. Ditopang oleh ekspansi yang besar pada sub-sektor baja dan logam, bersamaan dengan sub-sektor tekstil dan alas kaki, sektor manufaktur tumbuh sebesar 6,2 persen pada Q2-2011, lebih tinggi dibanding pertumbuhan pada Q4-2010 dan Q1-2011, yang masing-masing tumbuh sebesar 5,2 persen dan 5,4 persen. Kontribusi manufaktur terhadap total pertumbuhan PDB juga terus meningkat dari sekitar 20 persen pada Q4-2010 dan Q1-2011 menjadi hampir 25 persen pada Q2-2011. Pertumbuhan yang kuat pada sektor manufaktur ditopang oleh masih tingginya tingkat permintaan eksternal dan kuatnya permintaan domestik.

PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi

Hingga Agustus 2011, tekanan inflasi terus melemah selama tujuh bulan berturut-turut, didorong oleh penurunan harga bahan pangan bergejolak (*volatile food prices*). Secara tahunan, tingkat inflasi

umum terus menurun menjadi 4,79 persen pada Agustus 2011 dari puncaknya yang sebesar 7,02 persen pada bulan Januari 2011. Sebagaimana peningkatan inflasi yang dimulai sejak paruh kedua tahun 2010, harga bahan pangan bergejolak mengarahkan penurunan pada tingkat inflasi umum tahunan dalam tujuh bulan terakhir ini. Karena harga cabe merah, beras dan gula menurun, harga dari bahan pangan bergejolak turun secara signifikan menjadi 5,07 persen pada Juli dari puncaknya 5,64 persen pada Agustus 2011 akibat peningkatan permintaan yang berkaitan dengan bulan puasa dan perayaan Idul Fitri.

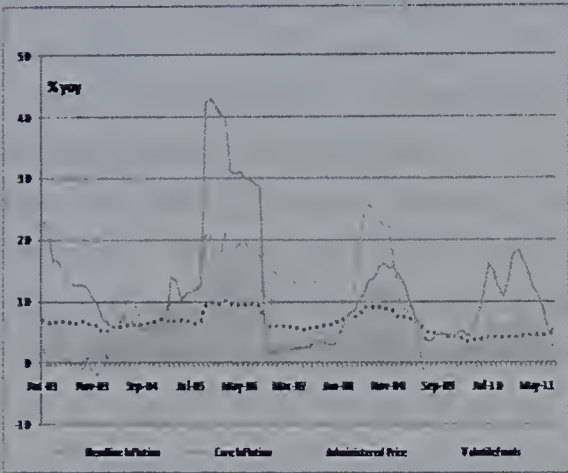
Lebih lanjut, tingkat inflasi inti secara gradual meningkat pada delapan bulan pertama 2011, sementara tingkat inflasi harga barang-barang yang diatur oleh pemerintah masih relatif tidak berubah banyak. Inflasi inti meningkat secara gradual menjadi 5,15 persen pada Agustus 2011 dari 4,18 persen pada Januari 2011, mencerminkan dampak pengaruh (*pass-through effect*) dari harga komoditas di pasar internasional kepada pasar domestik atau potensi timbulnya kapasitas produksi yang mulai terbatas.

Sementara itu, harga-harga barang-barang yang diatur oleh pemerintah (*administered prices*) secara umum sedikit meningkat dari 5,21 persen pada Januari menjadi 5,61 persen pada Juli, sebelum melambat lagi menjadi 2,61 persen pada Agustus 2011. Relatif tidak berubahnya harga barang-barang yang diatur pemerintah pada 2011 disebabkan oleh absennya keputusan pemerintah terhadap kebijakan harga bahan bakar dan barang-barang strategis lainnya. Peningkatan dari harga barang yang diatur oleh pemerintah, terutama diberikan oleh peningkatan yang terjadi pada harga rokok dan tarif air minum, mengimbangi deflasi yang terjadi pada tarif kereta api, setelah penurunan tarif untuk kereta komuter di daerah Jabotabek.

Secara keseluruhan, inflasi tahunan Indonesia mencapai rata-rata sebesar 5,9 persen (yoy) dan inflasi kumulatif Januari-Agustus telah menyentuh 2,7 persen (ytd). Angka ini masih lebih rendah dari target pemerintah yang sebesar 6,3 persen dan diperkirakan masih akan berada dalam rentang target 4-6 persen yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Jika dilihat ke depan tingkat inflasi diperkirakan akan tetap terkendali apabila tidak ada perubahan yang dibuat oleh

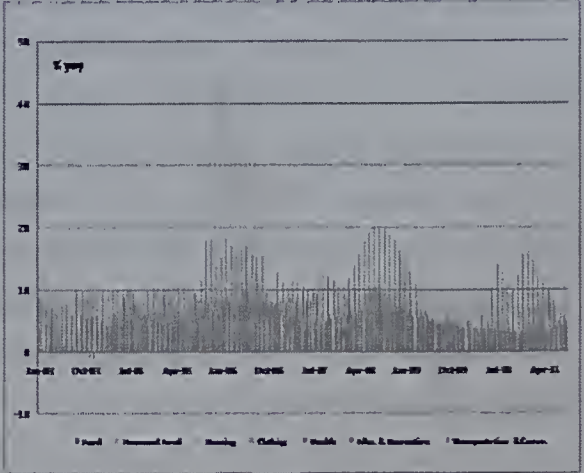
pemerintah terkait dengan kebijakan harga bahan pangan dan jika *supply* dan distribusi barang terkendali dengan baik. Lebih lanjut, inflasi inti juga diperkirakan akan tidak melebihi 5 persen, karena apresiasi rupiah dan dampak dari harga komoditas internasional yang terus menurun.

Gambar 3a: Inflasi



Sumber: CEIC Database

Gambar 3b: Komponen inflasi IHK



Sumber: CEIC Database

Kebijakan Moneter dan Suku Bunga

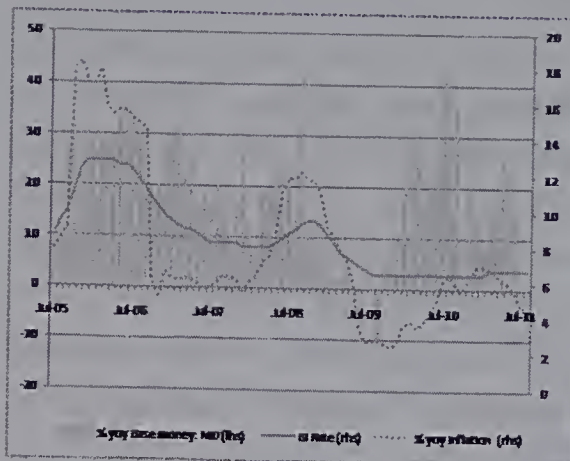
Hingga September 2011, Bank Indonesia (BI) tetap mempertahankan suku bunga acuannya, BI rate tidak berubah selama tujuh bulan terakhir, guna mendorong pertumbuhan ekonomi ditengah inflasi yang stabil dan rupiah yang terapresiasi. Sejak peningkatan sebesar 25 bps pada Februari, BI rate tetap stabil pada tingkat 6,75 persen. Tingkat BI rate saat ini dipandang tetap sejalan dengan usaha BI untuk mendukung peningkatan aktivitas ekonomi dan stabilitas ditengah likuiditas domestik yang berlebih dan terus meningkatnya arus masuk modal asing.

Ke depan, pengumuman BI terkini mengindikasikan bahwa tingkat BI rate saat ini yang sebesar 6,75 persen akan tetap dipertahankan pada tingkat itu hingga akhir tahun 2011, karena inflasi diperkirakan masih akan terkendali dan dapat lebih rendah dari yang sebelumnya diperkirakan, jika tidak ada perubahan dari kebijakan pemerintah dalam harga energi. Sebaliknya, BI diperkirakan mungkin akan meningkatkan rasio cadangan minimum perbankan. Lebih lanjut, BI juga

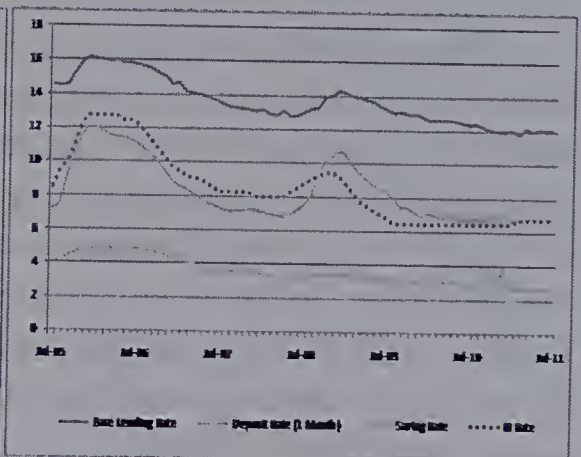
diperkirakan akan terus mengimplementasikan bauran kebijakan moneter dan makro-ekonomi yang hati-hati, dengan fokus pada pengelolaan likuiditas domestik, arus masuk modal asing, dan nilai tukar rupiah yang dapat terus sejalan dengan pergerakan yang terjadi pada mata uang di negara Asia lainnya.

Sementara itu, sejalan dengan stabilnya tingkat bunga acuan bank sentral, tingkat bunga pada perbankan swasta juga relatif stabil, dengan sedikit fluktuasi yang lebih tinggi. Selama Januari hingga Juli 2011, tingkat suku bunga pinjaman dasar (*based lending rate*) berfluktuasi pada kisaran 11,82 persen hingga 12,18 persen, sementara tingkat bunga deposito (*deposit rate*) bergerak pada rentang 6,72 persen hingga 6,86 persen. Setelah penurunan signifikan sebesar 0,14 persen menjadi 2,56 persen pada 4 bulan pertama 2011, tingkat bunga tabungan (*saving rates*) secara gradual meningkat lagi menjadi 2,64 persen pada bulan Juni, sebelum selanjutnya turun menjadi 2,52 persen di bulan Juli.

Gambar 4a: Inflasi, pertumbuhan uang beredar, dan BI



Gambar 4b: Tingkat bunga acuan, bunga deposito, bunga rate pinjaman dan bunga tabungan



NERACA PEMBAYARAN

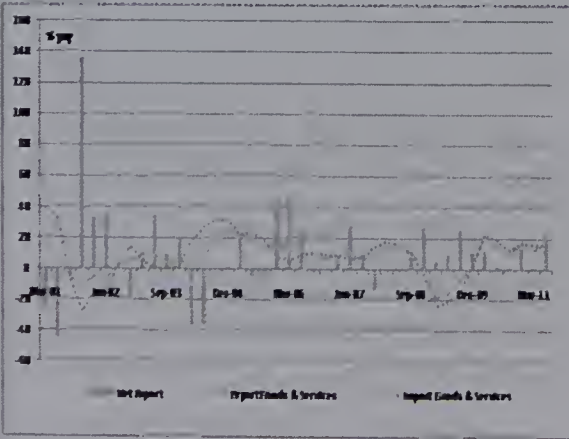
Ekspor dan Impor

Secara nominal, ekspor bulanan Indonesia terus mengalami peningkatan pada paruh pertama 2011, sebelum sedikit menurun pada satu bulan setelahnya. Selama Januari–Juni 2011 ekspor bulanan

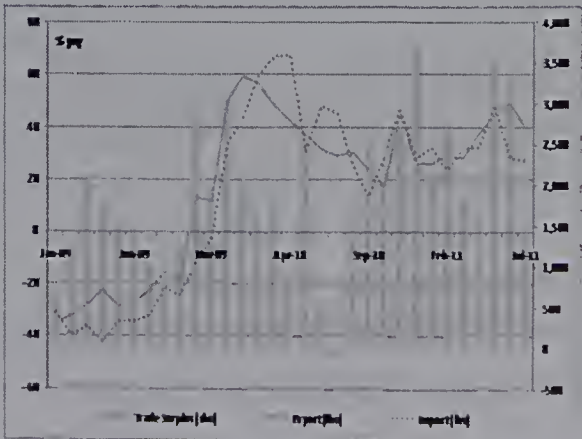
Indonesia meningkat secara rata-rata sebesar 35,8 persen dibanding priode yang sama pada tahun sebelumnya dan membukukan nilai ekspor terbesar dalam sejarah, yang mencapai US\$18,4 miliar pada bulan Juni, sebelum turun menjadi US\$17,4 miliar pada bulan Juli. Secara kumulatif, nilai ekspor Indonesia selama Januari-Juli telah mencapai US\$116 miliar, peningkatan sebesar 36,5 persen dari periode yang sama pada tahun 2010. Peningkatan pada nilai ekspor nominal Indonesia ini sejalan dengan peningkatan volume perdagangan dunia dan didukung oleh peningkan harga komoditas internasional.

Seiring dengan tren peningkatan ekspor dan permintaan domestik, nilai nominal impor Indonesia juga meningkat pada tujuh bulan pertama 2011. Secara rata-rata, tingkat pertumbuhan tahunan dari nilai impor bulanan tumbuh sebesar 32,1 persen selama Januari-Juli 2011. Hal ini terutama didorong oleh peningkatan impor minyak dan gas yang diakibatkan oleh ketiadaan perubahan kebijakan pemerintah pada harga bahan bakar, dan juga peningkatan impor bahan baku/antara untuk industri, khususnya dari industri elektronik, mesin, baja dan logam. Hingga Juli 2011, nilai impor kumulatif telah mencapai US\$99,6 miliar, peningkatan sebesar 31,9 persen dari periode yang sama tahun sebelumnya.

Gambar 5a: Pertumbuhan perdagangan riil—ekspor dan impor pada neraca nasional



Gambar 5b: Pertumbuhan perdagangan nominal—ekspor dan impor barang



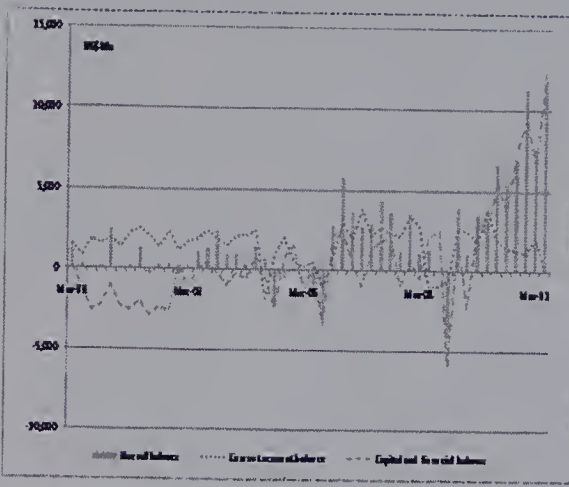
Sumber: CEIC Database Sumber: CEIC Database

Walaupun Indonesia tetap mengalami surplus neraca perdagangan selama tujuh bulan pertama 2011, belakangan ini surplus neraca perdagangan terus mengecil akibat pertumbuhan impor bulanan yang lebih besar dari pertumbuhan ekspor bulannannya. Surplus neraca perdagangan Indonesia terus berkurang dari US\$ 3,7 miliar pada Desember 2010 menjadi US\$ 1,4 miliar pada Juli 2011. Secara kumulatif, Indonesia mengalami surplus neraca perdagangan sebesar US\$16,4 miliar selama Januari-Juli 2011.

Neraca Berjalan, Modal dan Finansial

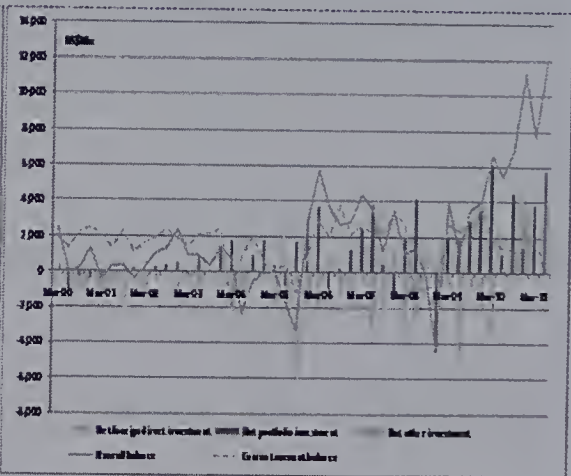
Hingga paruh pertama 2011, surplus neraca pembayaran (*balance of payment*) keseluruhan Indonesia terus mengalami peningkatan, didukung oleh peningkatan yang kuat pada surplus neraca modal dan finansial (*capital and financial account*) yang mengimbangi penurunan surplus yang terjadi pada neraca berjalan (*current account*). Setelah turun dari US\$11,3 miliar pada Q4-2010 menjadi US\$7,7 miliar pada Q1-2011, keseluruhan surplus neraca pembayaran kembali meningkat menjadi US\$ 11,9 miliar.

Gambar 6a: Neraca berjalan, modal dan finansial



Sumber: CEIC Database

Gambar 6b: Komponen neraca finansial



Sumber: CEIC Database

Penguatan surplus keseluruhan neraca pembayaran terutama ditopang oleh surplus yang besar pada neraca modal dan finansial yang melebihi pengecilan surplus pada neraca perdagangan. Setelah

meningkat hampir dua kali lipat menjadi US\$2,1 juta selama Q4-2010 dan Q1-2011, surplus dari neraca berjalan pada Q2-2011 turun menjadi US\$232 juta. Sebaliknya, surplus neraca modal dan finansial meningkat hampir dua kali lipat dari US\$6,4 miliar pada Q1-2011 menjadi US\$12,6 miliar pada Q2-2011.

Prospek positif dari perekonomian domestik bersamaan dengan besarnya perbedaan suku bunga domestik dan internasional telah mendorong investor asing untuk terus mengucurkan uangnya ke perekonomian Indonesia, terutama melalui investasi portfolio di obligasi pemerintah dan saham perusahaan domestik. Nilai investasi portfolio netto mencapai US\$5,7 miliar, naik dari US\$1,4 miliar pada Q4-2010 dan US\$3,8 miliar pada Q1-2011. Sebaliknya, investasi asing langsung netto (net FDI inflow) melemah menjadi 2,7 miliar pada Q2-2011 dari US\$4,2 miliar pada Q4-2010 dan US\$3 miliar pada Q1-2011.

PASAR UANG DAN PASAR MODAL

Arus masuk modal asing yang cepat ke Indonesia telah meningkatkan cadangan devisa dan menciptakan tekanan penguatan terhadap mata uang dan pasar modal domestik, sebelum pada akhirnya turun kembali akibat arus modal keluar yang terjadi belakangan ini. Serupa dengan itu, selama Januari-Agustus 2011, cadangan devisa juga terus meningkat, naik dari US\$95,3 miliar menjadi US\$124,6 miliar. Sejak awal Januari 2011, rupiah telah mengalami apresiasi lebih dari 6 persen hingga menyentuh tingkat tertingginya di tahun ini yang sebesar Rp 8,460/US\$ pada awal Agustus.

Namun, belakangan ini rupiah mengalami tekanan penurunan lagi, karena kekhawatiran akan krisis utang Eropa bertambah parah dan tanda-tanda pelemahan pertumbuhan ekonomi global telah mengurangi ketertarikan investor asing terhadap aset dari negara-negara *emerging market*. Setelah mencapai tingkat tertingginya pada awal Agustus, rupiah terdepresiasi lagi sebesar lebih dari 6 persen menjadi Rp8,988/US\$ pada September 2011, secara total menghapus apresiasi yang telah terjadi sebelumnya.

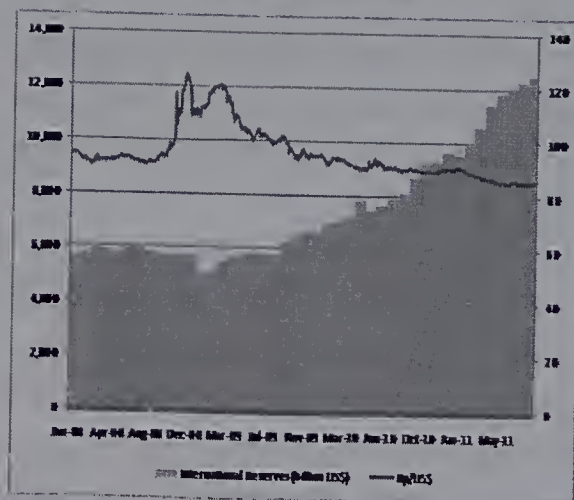
Serupa dengan itu, didorong oleh pergerakan modal asing, pasar modal domestik pada awalnya juga mengalami tren penguatan selama delapan bulan pertama 2011, sebelum kembali turun pada be-

berapa hari belakangan ini. IHSG sebelumnya sempat menyentuh rekor tertinggi dalam sejarah yang sebesar 4.200 pada awal Agustus, peningkatan sebesar 12,5 persen dibanding posisi awal tahun.

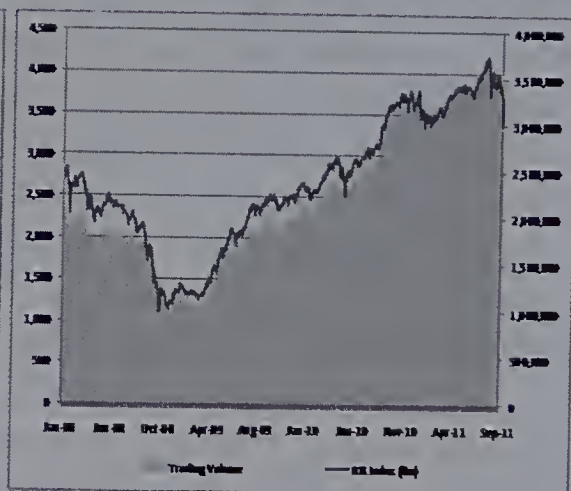
Namun demikian, sentimen negatif dari eksternal, seperti: penurunan rating beberapa negara, ketakutan akan pengaruh meluasnya krisis hutang Yunani pada Italia, Irlandia, Spanyol dan Portugal, dan ketidakpastian akan batas hutang Amerika Serikat, telah mengakibatkan penurunan yang tajam pada IHSG. IHSG berada pada level 3,369 pada 22 September 2011, turun hampir 25 persen dari tingkat tertingginya pada tahun ini atau 10,6 persen dari posisi awalnya di awal tahun 2011.

Jika di lihat ke depan, peningkatan resiko ketidakpastian global diperkirakan masih akan memberikan tekanan penurunan kepada rupiah dan IHSG dalam jangka pendek. Namun, kuatnya fundamental ekonomi domestik, sebagaimana yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang kuat dan inflasi yang stabil, diperkirakan akan mendorong penguatan kembali IHSG dan apresiasi rupiah di jangka waktu yang lebih panjang.

Gambar 7a: Nilai tukar rupiah dan cadangan devisa



Gambar 7b: IHSG dan nilai perdagangan harian pada bursa efek Jakarta



Menakar Anggaran Belanja Negara

Pande Radja Silalahi

PENGANTAR

Tidak seperti tahun-tahun sebelumnya, pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2012 yang diajukan oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 16 Agustus 2011 lalu tidak terlalu banyak menarik perhatian masyarakat dan khususnya para pengamat. Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan di media massa dapat disimpulkan bahwa RAPBN 2012 biasa-biasa saja dan tidak fokus menjawab tuntutan (ekonomi) yang tengah berlangsung. Lebih jauh lagi, berkembang pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sektor pemerintah tidak memainkan peran yang seharusnya dan atau yang diharapkan oleh masyarakat.

Adalah suatu kenyataan bahwa sejak SBY memegang kendali pemerintahan negara ini ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang relatif tinggi, bahkan saat ekonomi negara besar di dunia terpuruk atau mengalami pertumbuhan ekonomi yang negatif, ekonomi Indonesia terus melejit dan bahkan tercatat sebagai ekonomi yang tingkat pertumbuhannya nomor tiga tertinggi di dunia setelah China dan India.

Dengan beranggapan bahwa rakyat Indonesia mengharapakan usaha maksimal dari segala bidang untuk mensejahterakan masyarakat, pengkajian terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) perlu dilakukan untuk memahami apa yang telah dilakukan

dan apa yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan secara optimal.

PERAN PEMERINTAH PUSAT MENCIUT

Di negara berkembang pada umumnya, bobot sektor pemerintah secara terus menerus mengalami peningkatan hingga tingkat tertentu. Pada pemerintahan Orde Baru keadaan seperti itu terjadi di Indonesia. Pada awal Orde Baru (1969/1970) bobot sektor pemerintah (Total Pengeluaran/GDP) berada pada angka 11,2% dan kemudian meningkat sehingga pada tahun anggaran 1998/1999 telah berada pada angka 21,4%. Perkembangan ini menunjukkan bahwa pada periode tersebut pemerintah berusaha melakukan campur tangan (intervensi) yang semakin kuat dalam bidang ekonomi.

Namun, memasuki era reformasi ini terjadi perkembangan lain. Bila pada tahun 2001 yang lalu bobot sektor pemerintah telah mencapai 23,8%, maka, seandainya asumsi yang dikemukakan pemerintah ketika menyampaikan RAPBN 2012 ke DPR benar, pada tahun 2012 bobot sektor pemerintah tinggal hanya kurang lebih 17,6%. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah pemerintah merencanakan dengan baik penurunan bobotnya dalam bidang ekonomi atau penurunan ini terjadi karena pemerintah enggan atau tidak kreatif berusaha untuk mensejahterakan masyarakatnya melalui APBN.

Menyimak pos-pos APBN secara historis dapat dikatakan bahwa sebenarnya pemerintah belum merencanakan dengan baik peran yang seharusnya dilaksanakan melalui APBN. Sejak tahun 2005 sampai dengan RAPBN 2012 yang akan datang belanja modal pemerintah secara rata-rata hanya sekitar 8,9% dari total belanja pemerintah, sedangkan pengeluaran untuk total subsidi dan subsidi minyak dalam periode yang sama, masing-masing mencapai 18,7% dan 10,5%. Yang sangat mengherankan adalah walaupun hampir semua ahli ekonomi di Indonesia mengemukakan bahwa sebagian besar subsidi bahan bakar minyak (BBM) dinikmati oleh masyarakat yang tidak tergolong miskin, tidak ada tindakan nyata untuk melakukan distribusi subsidi tersebut sehingga memihak kepada mereka yang tergolong miskin. Bila benar salah satu rencana pemerintah yang utama adalah

memerangi kemiskinan (*pro poor*) maka seyogianya sebagian besar, kalau tidak seluruhnya tindakan pemerintah harus konkret memihak kepada mereka yang tergolong miskin tersebut.

Pendapatan Negara (1990, 2005-2012)

Keterangan	1990	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 P	2012	2005-2012
REALISASI APBN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pendapatan Negara dan Hibah	42.193	205.335	493.967	495.224	837.887	707.809	981.609	848.765	965.277	1.166.019	1.292.875	14.7%
Penerimaan Dalam Negeri	42.193	205.335	493.109	493.919	838.153	708.108	979.305	847.097	962.249	1.165.255	1.292.067	14.7%
Penerimaan Perpajakan	22.011	115.913	280.559	347.031	400.203	490.988	658.701	619.922	723.307	878.685	1.019.237	16.6%
Pajak Dalam Negeri	19.171	108.684	267.813	331.792	395.972	470.052	622.359	601.282	694.392	811.745	978.669	16.7%
PPH	8.250	57.073	119.519	175.541	209.833	239.431	327.499	317.819	357.046	431.677	512.535	16.6%
Non Migas	8.250	38.422	96.566	140.364	165.645	194.431	250.479	297.571	296.177	316.716	454.167	18.3%
Migas	-	18.652	22.947	35.143	43.188	44.003	77.010	50.044	58.873	65.233	58.166	7.9%
PPN	8.119	35.232	102.573	101.298	123.036	154.527	209.847	193.068	230.609	298.114	350.342	19.4%
PBB	760	3.525	11.707	10.217	20.892	23.724	25.354	24.270	28.581	29.055	35.841	11.0%
BPHB	-	931	2.916	3.432	3.184	5.953	5.573	8.465	6.029	-	-	-
Cukai	1.800	11.287	29.173	33.256	37.772	44.881	51.252	56.719	66.166	65.073	72.443	11.8%
Pajak Lainnya	217	837	1.872	2.097	2.287	2.738	3.031	3.116	3.969	4.194	5.637	15.5%
Pajak Perdagangan Internasional	2.840	7.025	12.747	15.239	13.231	20.937	36.342	18.670	26.915	40.940	42.437	15.8%
Bisa Masuk	2.800	6.687	12.444	14.821	12.140	18.698	22.764	18.106	20.017	21.501	23.539	6.7%
Pajak Ekspor	40	331	203	319	1.091	4.237	13.578	565	8.609	25.436	18.899	79.2%
Penerimaan Bukan Pajak	20.162	89.422	122.846	146.888	226.890	215.120	320.609	227.174	268.942	296.567	272.727	9.2%
Penerimaan Sumber Daya Alam	17.740	76.290	91.543	110.467	167.474	132.893	224.463	138.956	168.826	191.074	172.370	8.6%
Minyak Bumi	16.623	50.953	63.089	72.822	125.145	83.603	169.022	90.056	111.815	123.057	112.443	6.4%
Gas Alam	1.117	15.708	22.199	30.940	32.941	31.175	42.599	35.696	40.918	50.111	43.569	5.0%
Sumber Daya Alam Lainnya	-	-	6.254	6.705	9.388	8.105	12.846	13.207	16.092	18.809	16.860	14.1%
Bagian Laba BUMN	-	4.018	9.810	12.835	22.973	23.222	29.088	26.050	30.097	28.656	27.567	11.6%
Surplus Bank Indonesia	-	-	-	-	-	13.669	-	-	-	-	-	-
Pendapatan Baidan Layanan Umum	-	-	-	-	-	-	3.734	8.370	10.581	15.416	17.667	-
PNBP lainnya	2.442	9.114	21.185	23.586	36.503	45.335	63.319	53.790	59.429	50.339	54.599	12.7%
Hibah	-	-	262	1.306	1.834	1.698	2.304	1.667	3.025	4.663	319	-6.3%

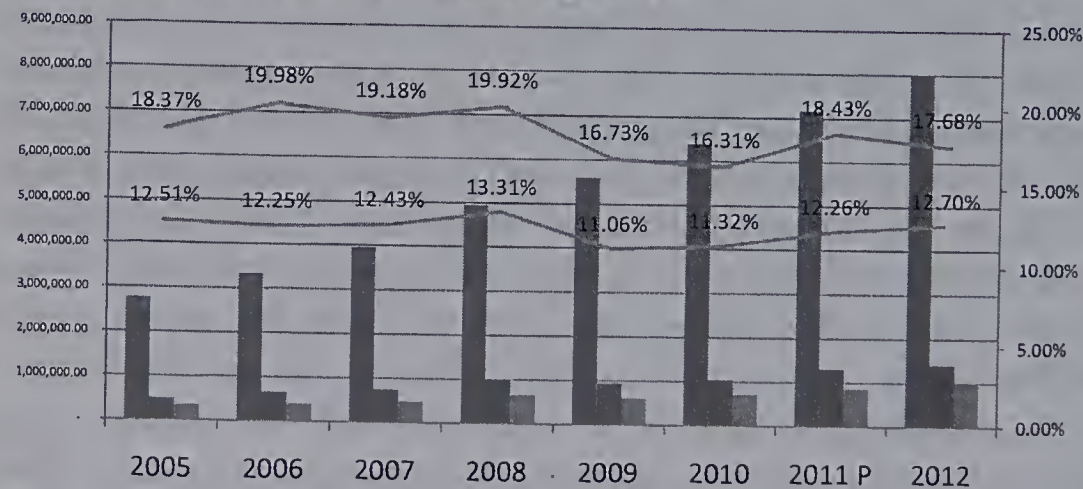
Adalah suatu perkembangan yang positif bahwa bobot penerimaan pajak dalam total penerimaan pemerintah selama periode 2005-2012 secara rata-rata meningkat lebih cepat dari peningkatan belanja negara. Dengan demikian dalam melaksanakan tugas pembangunan melalui APBN kemampuan masyarakat telah semakin kuat dan menonjol. Yang menjadi persoalan adalah walaupun penerimaan pajak dalam total penerimaan pemerintah selama periode 2005-2012 secara rata-rata meningkat lebih cepat dari peningkatan belanja negara, akan tetapi perkembangan penerimaan pajak tersebut tidak terlalu berbeda jauh dengan peningkatan rata-rata Produk Domestik Bruto (PDB) yang mencapai sekitar 16,4% selama periode bersangkutan. Data-data ini menunjukkan bahwa sejak tahun 2005 “tax effort” Indonesia tidak berkembang, sebagaimana yang diharapkan dan perkembangannya tidak sesuai dengan yang selama ini digembar-gemborkan.

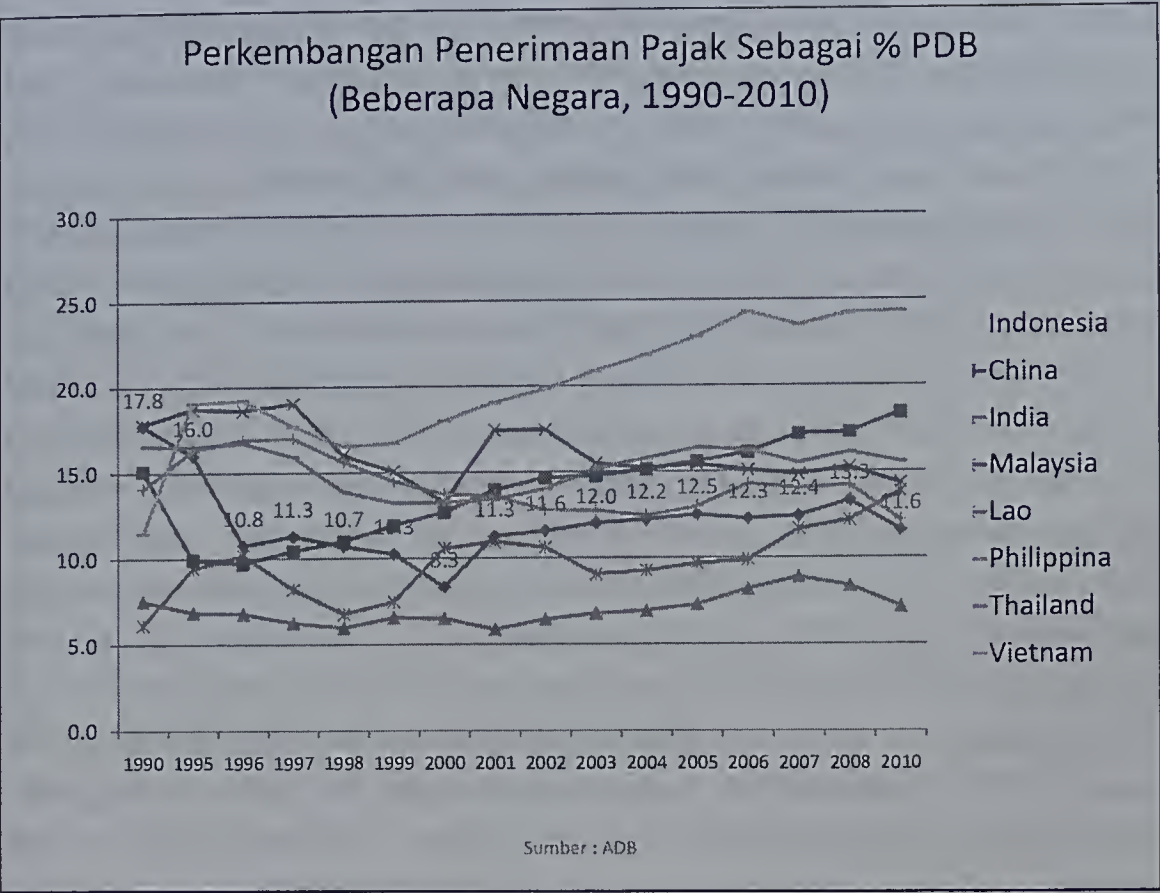
APBN Menurut Fungsi

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 P	2012	2005-2012
Pelayanan Umum	255,603.2	283,341.1	316,139.3	534,567.2	417,771.9	471,557.6	580,283.2	609,604.9	13.2%
Pertahanan	21,562.2	24,426.1	30,685.9	9,158.5	13,145.7	17,080.5	61,275.0	64,371.2	16.9%
Ketertiban dan Keamanan	15,617.3	23,743.1	28,315.9	7,019.2	7,753.9	13,835.4	24,822.9	26,077.2	7.6%
Ekonomi	23,504.0	38,295.6	42,221.9	50,484.8	58,845.1	52,178.4	92,839.1	97,530.2	22.5%
Lingkungan Hidup	1,333.9	2,664.5	4,952.6	5,315.1	10,703.0	6,549.6	10,122.0	10,633.4	34.5%
Perumahan dan Fasilitas Umum	4,216.5	5,457.2	9,134.6	12,448.7	14,648.5	20,053.2	24,741.2	25,991.3	29.7%
Kesehatan	5,836.9	12,189.7	16,004.5	14,038.8	15,743.1	18,793.0	13,986.6	14,693.3	14.1%
Parawisata dan Budaya	588.6	905.4	1,851.2	1,393.2	1,406.2	1,408.7	2,353.5	2,472.4	22.8%
Agama	1,312.3	14,411.2	1,834.2	745.7	773.5	878.8	1,808.8	1,900.2	5.4%
Pendidikan	29,307.9	45,303.9	50,843.4	55,298.0	84,919.5	90,818.3	91,001.0	95,599.6	18.4%
Perlindungan Sosial	2,103.8	2,303.3	2,650.4	2,986.4	3,102.3	3,341.6	5,009.8	5,262.9	14.0%
Jumlah Belanja PP	361,155.2	440,032.1	504,623.3	693,356.1	628,812.4	697,406.4	908,243.4	954,136.8	14.9%
PDB (Konstant 2000)	2,774,281.1	3,339,218.8	3,950,893.2	4,951,358.7	5,613,441.7	6,253,789.5	7,013,624.9	7,855,259.9	16.0%
PDB Harga Berlaku	2,774,281.10	3,339,218.80	3,950,893.20	4,948,686.40	5,603,871.20	6,388,093.00	7,165,367.80	8,025,211.84	16.4%
Total Penerimaan	495,224.2	637,987.2	707,806.1	981,609.4	848,763.2	995,271.5	1,169,914.6	1,292,877.7	14.7%
Total Pengeluaran	509,632.4	667,128.7	757,649.9	985,730.7	937,382.1	1,042,117.2	1,320,751.3	1,418,497.7	15.7%
Defisit (% PDB)	0.5%	0.9%	1.3%	0.1%	1.6%	0.7%	2.2%	1.6%	

PERKEMBANGAN APBN INDONESIA
(2005-2012)

PDB Harga Berlaku Belanja Negara Total Penerimaan Pajak
Penerimaan Pajak/PDB – Belanja Negara/PDB





Lemahnya perkembangan penerimaan pajak ini perlu mendapat perhatian serius bukan saja karena “tax burden” Indonesia masih lebih rendah bila dibandingkan dengan negara-negara tetangga, tetapi terutama karena kebutuhan dana pembangunan yang berasal dari pajak akan terus meningkat di masa yang akan datang. Data realisasi APBN menunjukkan bahwa pada tahun 1990 penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA) minyak bumi dan gas alam mencapai 42% dari total penerimaan. Namun pada tahun 2005 telah turun menjadi 24,8%, dan kemudian turun lagi menjadi 14,8% pada tahun 2011, dan diperkirakan akan turun lagi menjadi 12,1% pada tahun 2012 yang akan datang. Sampai sekarang belum ada tanda-tanda bahwa Indonesia akan mampu meningkatkannya dari Migas (minyak dan gas) secara berarti, walaupun sudah dapat dipastikan bahwa permintaan domestik (Indonesia) terhadap minyak dan gas bumi akan terus meningkat untuk tahun-tahun mendatang.

Menyimak perkembangan ini dapat dikatakan bahwa mau tidak mau Indonesia harus melaksanakan kebijakan subsidi BBM se-

cara ekstra hati-hati. Mengedepankan pertimbangan politik yang kurang rasional (elite masyarakat marah) sebagai alasan untuk terus mempertahankan pemberian subsidi yang tidak sesuai dengan kepentingan masyarakat yang paling membutuhkan sudah tidak tepat dipertahankan. Dengan kebijakan seperti ini tidak saja ekonomi Indonesia menjadi tidak kenyal tetapi kesempatan untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang lebih merata dan berkualitas akan semakin jauh dari jangkauan. Data yang dipublikasikan Badan Pusat Statistik, yaitu data yang menunjukkan "gini ratio" Indonesia yang terus membengkak patut menjadi perhatian. Sejarah dari berbagai negara menunjukkan bahwa kepincangan perolehan pendapatan yang terlalu besar akan mudah menyulut terjadinya keributan sosial, terlebih bila tingkat pengangguran tinggi dan porsi penduduk yang tergolong miskin relatif besar, seperti yang terjadi di Indonesia.

Menerapkan kebijakan subsidi yang memihak kepada masyarakat miskin pada hakikatnya bukan merupakan kebijakan yang sulit dilaksanakan. Yang perlu dilakukan sebelum kebijakan tersebut diterapkan adalah meyakinkan para elite politik dan segelintir masyarakat (politik) agar konsisten dan rela memberi kesempatan yang lebih besar bagi sekelompok masyarakat yang jauh tertinggal. Untuk tujuan ini mungkin perdebatan antara pemerintah dan DPR mengenai kebijakan subsidi yang dimaksudkan perlu diselenggarakan secara terbuka kepada masyarakat. Untuk menjaga terpeliharanya keseimbangan maka para ahli dan atau akademisi perlu dilibatkan dalam diskusi atau perdebatan yang dimaksudkan.

Semula mungkin ada keyakinan yang kuat bahwa dengan desentralisasi keuangan usaha pembangunan dan terutama mengentaskan kemiskinan dan menciptakan lapangan kerja akan berjalan lebih efektif. Namun, sejauh mana keyakinan benar adanya masih perlu dikaji secara lebih rinci.

Peranan Pemerintah Daerah

Berdasarkan data yang tersedia dapat diketahui bahwa selama periode 2001-2011 transfer PDB dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, secara rata-rata meningkat lebih cepat bila dibandingkan dengan peningkatan PDB, dan selanjutnya peningkatan

rata-rata PDB masih lebih besar dari peningkatan Belanja Negara. Gambaran ini dengan jelas menunjukkan bahwa mulai era reformasi, desentralisasi keuangan berlangsung tentu dengan harapan bahwa seiring dengannya usaha pembangunan dapat berjalan secara lebih efektif dan efisien. Namun, apakah keinginan tersebut dapat terealisasi masih menjadi pertanyaan besar. Dewasa ini Indonesia telah memiliki sebanyak 524 Provinsi, Kabupaten dan Kota dan jumlahnya jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan sebelum reformasi.

Bila pada tahun 2001 transfer dari Pemerintah Pusat ke Daerah adalah sebesar Rp 81,1 triliun maka pada APBN P 2011 jumlah tersebut telah meningkat lebih dari lima kali hingga mencapai Rp 412,5 triliun. Namun demikian, kalau dikaji lebih jauh ternyata porsi PAD dari seluruh daerah (Provinsi, Kabupaten/Kota) mengalami penurunan, yaitu dari rata-rata sekitar 10,8% pada tahun anggaran 2005 menjadi 8,3% pada tahun 2011. Selanjutnya, bila pada tahun 2005 pangsa Penerimaan Pajak dalam Belanja Negara adalah 5,7% maka pada tahun 2011 turun hingga menjadi 4,1%. Dibandingkan dengan data yang dikemukakan sebelumnya, tampaknya tidak berlebihan menyimpulkan bahwa dalam enam atau tujuh tahun terakhir ini secara keseluruhan Pemda (Pemerintah Daerah) tidak mampu menaikkan porsi Penerimaan Pajak secara berarti dalam anggarannya.

Perkembangan ini perlu mendapat perhatian serius dan penelitian yang lebih seksama. Dengan data yang bersifat umum ini dapat dikatakan bahwa beberapa daerah semakin tidak mampu membiayai kebutuhan daerahnya. Bila demikian halnya, maka sudah waktunya untuk melakukan integrasi dari beberapa daerah yang sudah terlanjur dimekarkan. Ada kemungkinan bahwa ada daerah yang telah dimekarkan tetapi belum pada waktunya atau tidak perlu dimekarkan karena pada hakikatnya daerah yang bersangkutan tidak akan mampu untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Hal ini menjadi semakin jelas karena dari data APBD 2011 dapat diketahui bahwa terdapat lebih dari 20 Pemda yang dapat mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya kurang dari 1% dari total belanjanya. Selanjutnya pada tahun 2011 terdapat sebanyak 25 Daerah yang penerimaan PAD-nya kurang dari Rp 5 miliar. Dengan kemampuan mengumpulkan PAD kurang dari

Rp5 miliar sudah dapat dibayangkan bahwa secara ekonomi daerah tersebut berada dalam kondisi yang sangat sulit.

Indikator Perkembangan Keuangan Daerah

	2001	2005	2011
Jumlah Kabupaten Kota Diteliti	332	357	491
Jumlah Provinsi Diteliti	29	33	33
PAD dibawah Rp 5 miliar	105	59	25
Pajak dibawah Rp 1 miliar	108	75	44
PAD/Total Belanja < 5%	169	148	261
PAD/Belanja Pegawai (Kabupaten/Kota) >100%	4	1	2
Provinsi			
PAD/Total Belanja dibawah 30%	13	8	12
PAD/Belanja Pegawai > 100%	14	24	22
Belanja Modal/Total Belanja >20%	-	3	17
Average (PAD/Total Belanja) Kabupaten Kota	6,53%	7,49%	6,29%
Average (PAD/Total Belanja) Provinsi	30,54%	48,60%	38,31%

Sumber: Kementerian Keuangan (diolah).

Dari data dalam tabel di atas dapat dikatakan bahwa desentralisasi keuangan yang dilaksanakan di era reformasi ini tidak membuahkan hasil yang diharapkan. Tingkat kemampuan daerah membiayai kebutuhannya tidak mengalami perkembangan yang meyakinkan. Pada tahun 2001 yang lalu terdapat sebanyak 171 Kabupaten/Kota yang mampu hanya membiayai kurang dari 5% dari kebutuhannya (total belanja). Sepuluh tahun kemudian, yaitu pada tahun 2011 jumlah Kabupaten/Kota dengan posisi seperti itu tidak mengalami penurunan, bahkan jumlahnya meningkat menjadi 261 Kabupaten/Kota. Bagaimanapun juga kenyataan ini menyebabkan kita prihatin. Betapa tidak, lebih setengah dari jumlah Kabupaten/Kota hanya mengandalkan aliran dana dari pusat.

Dengan kenyataan seperti ini pemerintah pusat dituntut melakukan tindakan "**insentif dan disinsentif**" dengan sasaran agar pemerintah Kabupaten/Kota berusaha keras meningkatkan kemam-

puannya membiayai kebutuhannya. Tindakan insentif dan intensif semakin dibutuhkan karena ternyata dalam sepuluh tahun terakhir ini hanya dua Kabupaten/Kota yang mampu membiayai Belanja Pegawainya dengan PAD yang dapat dikumpulkan. Keadaan ini tentu sangat mencemaskan karena dengan kondisi seperti ini sudah dapat diperkirakan bahwa tantangan/ketidaksetujuan terhadap gagasan rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Daerah akan datang justru dari (kepala) daerah.

Rasionalisasi PNS

Data yang dipublikasikan oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengemukakan bahwa jumlah pegawai negeri sipil pada akhir tahun 2010 yang lalu telah mencapai 4.598.100 orang. Yang menarik adalah bahwa tingkat pertumbuhan rata-rata PNS sejak tahun 2004-2010 adalah sekitar 4,2%, yang berarti jauh lebih tinggi tingkat pertumbuhan rata-rata penduduk dalam periode yang sama. Bagaimanapun juga, penambahan jumlah PNS dalam enam tahun terakhir menunjukkan adanya kelemahan dalam mengelola Sumber Daya Manusia (SDM) PNS dalam pemerintahan SBY. Dengan kemajuan dalam bidang teknologi dan informasi (komputer dan alat telekomunikasi) yang sangat cepat dalam beberapa tahun terakhir ini, yang seharusnya dan rasional terjadi adalah perbandingan PNS dengan jumlah penduduk akan semakin kecil. Tetapi yang terjadi adalah sebaliknya, dan perkembangan ini sangat tidak lazim.

Usulan rasionalisasi PNS ternyata sudah merupakan keharusan untuk dilaksanakan secepatnya. Menunggu PNS pensiun sesuai ketentuan yang berlaku tampaknya tidak memadai lagi. Data yang ada menunjukkan bahwa PNS yang segera akan pensiun relatif sangat kecil. Oleh karenanya kebijakan menawarkan "pensiun dini" tampaknya adalah pilihan yang tepat. Pada perusahaan-perusahaan penawaran pensiun biasanya dengan mudah dilaksanakan asal saja "golden handshake" yang diberikan pada mereka yang akan pensiun memadai. Tampaknya agar usaha rasionalisasi PNS dapat berlangsung dengan baik maka pemberian imbalan yang memadai harus diterapkan. Hanya dengan tindakan seperti ini usaha rasionalisasi akan berhasil dan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, pelaksanaan

rasionalisasi tidak selalu dilakukan dengan menerapkan moratorium penerimaan PNS baru asal saja disesuaikan dengan postur dan struktur yang direncanakan dengan baik.

Pekembangan Jumlah PNS

Tahun	Pria	Wanita	Jumlah
2003	2,172,285	1,475,720	3,648,005
2004	2,130,299	1,457,038	3,587,337
2005	2,131,674	1,530,662	3,662,336
2006	2,144,320	1,580,911	3,725,231
2007	2,292,555	1,774,646	4,067,201
2008	2,257,408	1,825,952	4,083,360
2009	2,455,269	2,068,936	4,524,205
2010	2,460,283	2,137,817	4,598,100
Growth 2004-2010	2.4%	6.6%	4.2%

Sumber: BKN

PNS Menurut Golongan Umur

Kelompok Umur	Pria	Persen	Wanita	Persen	Jumlah	Pangsa
18 - 20	1,967	0,08	1,109	0,05	3,076	0.1%
21 - 25	64,455	2,62	99,739	4,67	164,194	3.6%
26 - 30	213,869	8,69	272,436	12,74	486,305	10.6%
31 - 35	266,099	10,82	285,887	13,37	551,986	12.0%
36 - 40	315,975	12,84	303,558	14,20	619,533	13.5%
41 - 45	471,772	19,18	410,541	19,20	882,313	19.2%
46 - 50	543,541	22,09	410,005	19,18	953,546	20.7%
51 - 55	453,613	18,44	253,824	11,87	707,437	15.4%
56 - 60	124,438	5,06	98,997	4,63	223,435	4.9%
61 - 65	4,313	0,18	1,663	0,08	5,976	0.1%
65 +	241	0,01	58	0,00	299	0.0%
Jumlah	2,460,283	100,00	2,137,817	100,00	4,598,100	100.0%

Refungsionalisasi

Dalam beberapa waktu belakangan ini praktik buruk menyangkut APBN yang dilakukan oleh anggota DPR semakin menyolok dan dalam perputarannya telah mengikis (habis) kepercayaan masyarakat

terhadap para pejabat di negeri ini. Dalam tahun-tahun belakangan ini pemberitaan adanya dugaan korupsi dan atau anggota DPR yang menjadi tersangka karena melakukan kesalahan dalam menggunakan wewenangnya sangat sering muncul. Menyimak perkembangan ini muncul pertanyaan, apa yang salah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam beberapa tahun terakhir ini?

Dalam pemerintahan Orde Baru, suatu kenyataan bahwa kekuasaan eksekutif jauh lebih besar dari kekuasaan legislatif. Bahkan sering dikemukakan bahwa peran legislatif hanya sebagai "stemplel karet". Akan tetapi, di era reformasi keadaannya berbalik, dan legislatif sekarang dapat dikatakan menjadi sangat menentukan. Kalau di masa lalu para pejabat yang akan menduduki jabatan tertentu sangat ditentukan oleh Presiden (eksekutif) maka dewasa ini sangat banyak pejabat yang baru dapat menduduki jabatannya atau menjalankan fungsinya bila sudah mendapat persetujuan DPR. Istilah "fit and proper test" yang digulirkan oleh anggota DPR makin populer untuk menyaring calon pemimpin yang akan menduduki jabatan tertentu. Lebih dari itu, apabila dalam pemerintahan Orde Baru, APBN yang diajukan oleh pemerintah biasanya dengan mudah dapat disetujui oleh DPR, akan tetapi dewasa ini yang terjadi adalah ketidakpastian mengenai RAPBN, sebelum DPR secara resmi menyetujuinya.

Sementara itu, persoalan yang menyangkut Badan Anggaran (Banggar) DPR seyogianya membuka hati kita untuk memikirkan kembali bahwa negara ini perlu melakukan refungsionalisasi. Dalam kaitan ini dapat dikemukakan bahwa hak budget dan hak kontrol adalah sesuatu yang mutlak diperlukan oleh legislatif. Namun yang menjadi soal adalah sejauh mana hak-hak tersebut diletakkan secara proporsional. Apakah hak budget dapat berjalan bergandengan atau saling mendukung dengan hak kontrol, bilamana para legislator turut menentukan besaran pos-pos dalam APBN/APBD. Apakah hak budget dan hak kontrol justru tidak berjalan saling bertentangan manakala legislatif turut menentukan besarnya anggaran untuk pos-pos tertentu dalam APBN/APBD.

Bukan rahasia umum lagi bahwa yang diperdebatkan dan/atau didiskusikan di DPR bukan *output* dari setiap (rencana) anggaran, misalnya terhadap penciptaan lapangan kerja, pengurangan kemiskinan,

kepincanngan antar daerah, kepincangan perolehan pendapatan, ketahanan pangan atau ketahanan sosial. Untuk dapat berdiskusi, berdebat dan menilai atau mengontrol cara seperti ini dibutuhkan pengetahuan yang luas dan mendalam, dan ini tidak dimiliki oleh anggota legislatif kita dewasa ini. Menyimak apa yang terjadi belakangan ini maka sudah seyogianya apabila hak budget legislatif tidak membuka kesempatan bagi para legislator untuk menentukan besaran pos anggaran, akan tetapi besaran ini merupakan *input* dari keinginan yang mereka harapkan untuk kepentingan rakyat.

Meletakkan hak budget dan hak kontrol yang menjadi tugas legislatif secara baik dan supaya jauh dari kemungkinan penyelewengan, penyalahgunaan kewenangan atau kekuasaan sekarang ini bukan hal yang mudah, terutama karena “manisnya madu” telah dirasakan oleh (sebagian) anggota legislatif. Dengan demikian, dari seluruh pimpinan masyarakat, elite politik, dan pemerintah diharapkan kesediaannya untuk menciptakan situasi yang lebih baik bagi masyarakat dan bagi para elite masyarakat tersebut.

PENUTUP

Era reformasi yang sedang berjalan dewasa ini membuka peluang besar bagi penerapan berbagai tindakan dan gagasan. Setiap kesempatan tersebut diharapkan tidak dimanfaatkan secara bertentangan dengan kepentingan masyarakat banyak dan tidak melukai rasa keadilan. Pemerintah melalui APBN/APBD dapat melaksanakan tugasnya secara lebih baik, manakala anggaran tersebut dikelola dengan tepat. Berbagai kelemahan pengelolalan anggaran telah terjadi dalam beberapa tahun belakangan ini, termasuk ketika kepemimpinan pemerintahan dipegang oleh Presiden SBY.

Kesalahan atau kelemahan yang terjadi mestinya dapat diatasi secara tepat dan efektif. Peran serta pemerintah dalam bidang ekonomi, desentralisasi keuangan, penggalan sumber keuangan dan pembiayaan, rasionalisasi PNS, refungsionalisasi lembaga-lembaga terkait (terutama DPR), perlu diperbaiki dan ditingkatkan kualitasnya. Membiarkan persoalan pengelolaan anggaran berlarut-larut akan menjauhkan Indonesia dari cita-cita kemakmuran yang ingin dicapainya.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Tantangan ASEAN dan Masalah Konflik Laut China Selatan *

Faustinus Andrea

PENGANTAR

Kesuksesan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-18 yang berlangsung di Jakarta Mei 2011, yang diketuai Indonesia, tidak lepas dari optimisme penancangan prioritas tiga agenda utama: (1) memastikan kemajuan untuk mencapai Komunitas ASEAN 2015; (2) memperkuat kohesi ASEAN dan meningkatkan kerja sama dengan Asia Timur, dan (3) memastikan perjanjian regional untuk kontribusi dunia internasional. Ketiga prioritas tersebut telah dijabarkan dan menjadi bagian penting dari rincian 26 halaman "Chair Statement ASEAN Summit" yang diberi judul "ASEAN Community in a Global Community of Nations".¹

Namun demikian, realisasi dari pernyataan para pemimpin/kepala negara ASEAN itu perlu dibuktikan secara konkret. Sejumlah isu mengenai berbagai konflik regional seperti konflik perbatasan Thailand-Kamboja, konflik di Laut China Selatan, dan krisis di Semenanjung Korea, belum mengisyaratkan adanya tanda-tanda mereda. Berbagai isu tersebut juga menjadi bahasan penting ASEAN Senior

* Sebagian tulisan ini dikutip dari artikel penulis, yang pernah dimuat di harian Jurnal Nasional, 17 Juni 2011 dan 8 Agustus 2011; Seputar Indonesia, 20 Juli 2011 dan 9 Agustus 2011.

¹ Chair's Statement of the 18th ASEAN Summit, Jakarta, 7-8 May 2011.

Official Meeting (SOM) and Related Meetings di Surabaya pada Juni 2011, dan rencana di Denpasar November 2011, sebagai tindak lanjut hasil KTT ASEAN ke-18.

Sementara itu, pergerakan masyarakat ASEAN yang kini sedang dibangun dalam rangka mengintegrasikan Komunitas Keamanan, tampak terganggu dengan berbagai isu konflik tersebut. Padahal proses integrasi masyarakat ASEAN selama ini sangat diuntungkan dengan adanya stabilitas keamanan kawasan. Dalam keadaan seperti itu, apakah Komunitas ASEAN, yang terdiri 3 pilar, yaitu politik keamanan, ekonomi dan sosial budaya, dapat memberi modalitas baru bagi persoalan isu-isu konflik regional, seperti konflik perbatasan Thailand-Kamboja, krisis Semenanjung Korea, dan konflik di Laut China Selatan? Dalam tulisan ini tantangan ASEAN, kepemimpinan Indonesia dalam ASEAN, serta konflik di Laut China Selatan menjadi fokus pembahasan.

KONFLIK THAILAND-KAMBOJA

Meski Indonesia menjadi fasilitator sengketa perbatasan Thailand-Kamboja terkait candi Preah Vihear, namun perundingan belum mencapai hasil signifikan. Perkembangan terakhir menyebutkan, karena sikap Thailand yang tidak tegas dalam mencari upaya damai ASEAN, maka Kamboja pun kini mengambil inisiatif untuk menyelesaikan lewat Mahkamah Internasional. Sebelumnya, paket solusi masalah perbatasan kedua negara yang ditawarkan Indonesia tidak ditanggapi serius oleh Thailand, padahal Kamboja telah setuju.

Bagaimanapun, pembukaan kembali perundingan komisi bersama (JBC/GBC) Jakarta, seharusnya merupakan langkah yang rasional untuk tetap dilakukan. Meski paket solusi damai Jakarta itu merupakan lembaga politik ASEAN yang baru sebagai instrumen politik, dan intinya semangat nonkondisionalitas, akan tetapi relevan dengan upaya damai ASEAN. Alternatif lain, mekanisme penanganan secara internasional, seperti lewat Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK-PBB) menjadi pilihan yang dipersiapkan, apabila opsi penyelesaian melalui ASEAN gagal.

Dalam kerangka itu, upaya ASEAN untuk terus melakukan pendekatan terhadap otoritas pemerintah Thailand dan Kamboja guna mengembangkan penyelesaian secara damai, merupakan prasyarat yang tidak bisa ditawar-tawar dan ASEAN perlu terus mendesak untuk segera menyelesaikan sengketa ini, agar membawa implikasi positif bagi penciptaan komunitas ASEAN 2015.

KRISIS SEMENANJUNG KOREA

Dalam menyikapi isu krisis di Semenanjung Korea, sikap ASEAN terhadap upaya untuk menghidupkan kembali komunikasi perundingan enam pihak (*six party talks*) yang kini telah berhenti, perlu diagendakan kembali dalam ASEAN Regional Forum (ARF) di Bali, November 2011. Untuk itu diperlukan peran bersama 27 negara anggota ARF agar situasi kondusif di Semenanjung Korea tercipta. Sebelumnya, pada November 2010 utusan Amerika Serikat untuk Korea Utara, Stephen Bosworth mengatakan, perundingan yang melibatkan enam negara tersebut tidak akan dilanjutkan lagi. Pernyataan ini disampaikannya setelah pihak Korea Utara tidak juga menghentikan program nuklirnya kendati banyak desakan dari berbagai pihak.

Namun, seperti yang dikatakan Menlu Marty Natalegawa bahwa perundingan bisa dilanjutkan lagi dengan peran ASEAN dan pertemuan ARF dapat menjadi ajang yang tepat agar perundingan ini dapat segera terwujud, sebab pertemuan ini akan dihadiri oleh seluruh negara yang terlibat dalam *Six Party Talk*, yaitu Korea Utara, dan Korea Selatan, Jepang, China, Amerika Serikat dan Rusia. Mekanismenya dimulai dengan pertemuan bilateral antara Korut dengan negara-negara tersebut, baik itu pertemuan formal maupun informal. Jika memungkinkan, pihak terkait ini mengadakan interaksi, misalnya dalam forum bilateral atau forum-forum lainnya untuk membuka kembali dialog tersebut.²

Meski pertemuan *Six Party Talks* tidak mudah diwujudkan, namun niat beberapa pihak untuk terus mengadakan dialog, paling

² Kompas, 24 Mei 2011.

tidak dapat mengekang tingkat eskalasi konflik. Dengan kata lain, upaya perundingan yang diupayakan ARF akan mempunyai dampak psikologis yang menguntungkan bagi penciptaan saling percaya tentang paritas strategi, keseimbangan, dan kestabilan keamanan mendatang.

KONFLIK LAUT CHINA SELATAN

Dalam menyikapi perkembangan di Laut China Selatan (LCS) akhir-akhir ini, ASEAN belum mengambil sikap resmi. Meski isu LCS merupakan isu lama, namun masih aktual untuk dicermati. Dalam pada itu, pendekatan diplomatik, yang beberapa kali dilakukan ASEAN tampaknya tidak efektif, bahkan banyak kalangan menyebutkan bahwa upaya penyelesaian sengketa oleh China dan ASEAN masih jalan di tempat.

Kawasan LCS, yang di dalamnya terdapat gugus Kepulauan Spratly dan Paracel, diyakini kaya akan kandungan sumber daya mineral, yang selama ini menjadi obyek klaim sejumlah negara. Negara tersebut adalah China, Taiwan, Brunei Darussalam, Filipina, Malaysia, dan Vietnam. Oleh karena yang terlibat dalam sengketa atau klaim sebagai yang berhak atas wilayah itu selain China adalah negara-negara anggota ASEAN, maka penting bagi ASEAN untuk bersikap dalam posisi yang sama akan masalah tersebut.

Dibentuknya *ASEAN Regional Forum* (ARF) di mana China juga menjadi anggota merupakan bagian dari usaha ASEAN untuk melibatkan China membicarakan masalah keamanan di kawasan Asia Pasifik umumnya, dan Asia Tenggara khususnya. Untuk itu, pertemuan ARF ke-18 yang berlangsung di Bali Juli 2011 mestinya menegaskan kembali agenda utama politik dan keamanan kawasan dengan dukungan peran ASEAN sebagai penggerak ARF. Agar ARF tidak kehilangan relevansinya, maka kebijakan yang dibangun harus berorientasi pada bentuk aksi nyata. Sementara itu, kebijakan baru ASEAN untuk mempercepat proses implementasi perilaku yang harus menjadi pegangan sejumlah negara yang terlibat sengketa LCS dalam Deklarasi Perilaku Para Pihak di kawasan LCS (*Declaration on the Conduct of Parties* -DOC), harus dilihat sebagai ujian bagi ARF guna

melakukan peran keamanan yang lebih substantif dan peran ASEAN dalam mengonsolidasikan aneka kepentingan anggota ARF lainnya.

Memanasnya konfrontasi antara China dan 2 negara pengklaim di Laut China Selatan (LCS), Vietnam dan Filipina beberapa waktu lalu makin memprihatinkan, terutama setelah kapal patroli maritim sipil terbesar milik China, Haixun 31 berlabuh di Singapura. Singapura, negara yang tidak bersengketa di LCS bahkan mendesak China untuk segera menjelaskan klaim wilayahnya demi menghindari terjadinya ambiguitas politik, yang bisa memicu ketegangan baru di kawasan.

Adanya perampasan, penyitaan ikan tangkapan dan perlengkapan milik nelayan Vietnam oleh kapal milik China di dekat kepulauan Paracel serta insiden perusakan kapal survei dan eksplorasi minyak perusahaan Vietnam, Binh Minh 2 pada pertengahan Juni 2011 dan penembakan kapal nelayan Filipina oleh kapal perang China pada Februari-Mei 2011, serta intimidasi terhadap kapal eksplorasi minyak Filipina MV Veritas Voyager, dan pembangunan pos-pos serta penempatan pelampung di sekitar LCS, menunjukkan China makin agresif.

Meski China membantah tuduhan itu, namun agresivitas China sulit dibantah saat pemerintahnya akan memperkuat armada perang angkatan lautnya. Diproyeksikan hingga tahun 2015 China akan menggelar sedikitnya 350 kapal patroli maritim dan 16 pesawat tempur. Sementara, hingga tahun 2020 jumlah kapal perang yang akan dikerahkan meningkat menjadi 520 unit.³

Protes keras pemerintah Vietnam dan Filipina atas insiden dan perilaku tentara China di LCS, tentu menjadi beban bagi ASEAN yang selama ini terus mengupayakan damai di kawasan. Bagaimana eskalasi konflik ini diminimalkan agar tidak semakin memperlemah daya kepemimpinan ASEAN?

Konflik Yang Sulit Diselesaikan

Perairan LCS diklaim sejumlah negara. China berebut Kepulauan Spratly dengan Brunei, Filipina, Malaysia, Vietnam dan Taiwan. Sedangkan Kepulauan Paracel diklaim oleh China dan Vietnam. Banyak negara khawatir bahwa sengketa di LCS sewaktu-waktu da-

³ Kompas, 18 Juni 2011.

pat meningkat menjadi konflik terbuka jika tidak diatasi secara menyeluruh. Kekhawatiran ini muncul karena pernyataan-pernyataan yang dikemukakan oleh para pejabat negara-negara yang bersengketa saling tuding atas terjadinya beberapa insiden.

Sementara itu, di tengah ketegangan di LCS, Juru Bicara Presiden Filipina Edwin Lacierda, baru-baru ini menyatakan, Departemen Luar Negeri dan Departemen Pertahanan Filipina mulai menggunakan istilah Laut Filipina Barat dan bukan LCS.⁴ Ini didasarkan karena negara-negara lain memiliki praktik serupa tentang bagaimana suatu negara memandang kedaulatannya. Demikian halnya Vietnam yang menyebut dengan Laut Timur. Pernyataan ini mengundang tafsir baru terhadap "istilah" LCS yang jelas makin memperumit atas klaim.

Sebelumnya, beberapa negara pantai seperti China, Vietnam dan Filipina juga telah mengeluarkan pernyataan-pernyataan yang mencerminkan tekad untuk mempertahankan tuntutan mereka dan tidak membiarkan pihak lain mengganggu-gugat. Misalnya, pada 1990, China telah menyerukan agar Vietnam menarik mundur pasukannya dari Spratly yang menurut China telah diduduki Vietnam secara tidak sah. Kemudian pada 1992, Kepala Angkatan Bersenjata Filipina, Jenderal Lisandro Abadia menegaskan bahwa Filipina bersedia bertempur jika lawan menyerang delapan pulau Spratly yang diduduki oleh pasukannya.⁵

Kemungkinan timbulnya konflik juga makin sulit diselesaikan karena sumber-sumber konflik meliputi banyak aspek, seperti yurisdiksi, geografis, sejarah, dan ideologis di kawasan LCS. Aspek yuridis, misalnya, kawasan LCS mempunyai sumber-sumber konflik yang menyangkut batas-batas maritim (teritorial dan yurisdiksional) kepulauan Spratly yang telah dikuasai oleh beberapa negara pantai, yang meliputi Laut Teritorial, Landas Kontinen, Zona Ekonomi Eksklusif, dan Zona Tambahan. Aspek lainnya tentu tidak kalah rumit, yang tentu menguras banyak tenaga dan diperlukan kapasitas, modalitas serta kesabaran diantara para pihak yang bersengketa. Sikap

⁴ Filipina Gantikan Nama "Laut China Selatan" Menjadi "Laut Filipina Barat", dimuat di *The Global Review*, 14 Juni 2011.

⁵ Asnani Usman dan Rizal Sukma, "Konflik Laut Cina Selatan: Tantangan Bagi ASEAN", CSIS, Jakarta, November 1997.

konsisten ASEAN dalam mengakomodasi kasus tersebut makin sulit. Kredibilitas ASEAN sebagai organisasi multilateral juga menghadapi ujian berat, mengingat wilayah tersebut merupakan salah satu sumber konflik (*flash point*), yang setiap saat bisa terjadi konflik.

Membangun Saling Percaya

Peran Indonesia sebagai ketua ASEAN sangat diperlukan. Modalitas baru ASEAN untuk mengajukan usul-usul yang dapat meningkatkan kemajuan damai LCS sangat diperlukan tanpa terkesan mencampuri urusan negara pengklaim. Beberapa waktu lalu usaha untuk mencegah konflik di LCS, telah dilakukan ASEAN dengan mengajak China secara bersama-sama memelihara keamanan kawasan. Berkaitan dengan hal tersebut, ASEAN telah mengeluarkan Deklarasi mengenai LCS pada 22 Juli 1992 di Manila. Isinya mendesak negara-negara yang bersengketa untuk menahan diri dan mengusahakan pengembangan bersama, sementara mengesampingkan masalah kedaulatan. Deklarasi ini juga mendesak negara-negara yang bersengketa untuk menerapkan prinsip-prinsip Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan (TAC) di Asia Tenggara. Selain itu, negara pengklaim LCS juga telah menghasilkan *code of conduct* antara Vietnam-Filipina tentang pulau-pulau Spratly pada 1995, meskipun diprotes China. Kemudian *code of conduct* sengketa Spratly antara China-Filipina pada 1995.

Dibentuknya *ASEAN Regional Forum* (ARF) di mana China juga menjadi anggota merupakan bagian dari usaha ASEAN untuk melibatkan China membicarakan masalah keamanan di kawasan. Untuk itu, pertemuan ARF yang akan berlangsung di Bali November 2011 perlu menegaskan kembali agenda utama politik dan keamanan kawasan dengan dukungan peran ASEAN sebagai penggerak ARF. Agar ARF tidak kehilangan relevansinya, maka kebijakan yang dibangun harus berorientasi pada bentuk aksi nyata membangun saling percaya.

Kebijakan baru ASEAN untuk mempercepat proses implementasi perilaku yang harus menjadi pegangan sejumlah negara yang terlibat sengketa LCS dalam Deklarasi Perilaku Para Pihak di kawasan LCS (*Declaration on the Conduct of Parties-DOC*) 2002 dan dipertegas lagi pada SOM ASEAN Juni 2011, harusnya menjadi pegangan dan

masing-masing pihak menghormati. Sebaliknya, akan terus menuai gugatan apabila DOC tidak dapat mengelola peran keamanannya secara baik menghadapi konflik LCS.

Bagi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, setidaknya ada tiga pilar acuan berkaitan dengan permasalahan di LCS: (1) tegakkan *the dynamic equilibrium* di Asia Pasifik, tidak boleh ada satu negara pun yang mendominasi, hegemonis dan mendikte, *no single country*; (2) harus sungguh-sungguh menjaga kedamaian, keamanan dan stabilitas di kawasan; (3) manakala ada *dispute, territorial dispute*, carikan solusinya secara damai (*peaceful conflict resolution*).⁶ Kini kredibilitas Indonesia dan ASEAN dipertaruhkan dalam menyikapi konflik di LCS yang makin memanas dan kredibilitas itu sendiri sangat terkait dengan pilar Komunitas Keamanan ASEAN 2015, yang tampaknya tidak mampu mengimbangi perkembangan yang begitu cepat di kawasan.

KEPEMIMPINAN INDONESIA

Memasuki usia ke-44 ASEAN, pada tanggal 8 Agustus 2011, sejumlah harapan penting terintegrasinya ASEAN secara penuh akan terwujud melalui Komunitas ASEAN 2015 apabila proses yang ditopang oleh tiga pilar utama -- yang meliputi pilar politik keamanan, pilar ekonomi dan pilar sosial budaya -- dilakukan secara tuntas. Sejak pembentukan pada 1967, ASEAN telah berhasil meningkatkan pengaruh diplomatiknya atas berbagai isu politik dan ekonomi internasional dan menciptakan lingkungan strategis yang stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial. Mengurangi resiko perang sehingga berhasil menciptakan perdamaian dan stabilitas kawasan.

Kini ke 10 negara ASEAN bertekad membentuk identitas tunggal kawasan, terlepas dari perbedaan budaya masing-masing. Melalui sebuah komunitas, ASEAN berjuang mengubah status dari sekadar "perhimpunan bangsa-bangsa" menuju "masyarakat" yang terdiri dari bangsa-bangsa. ASEAN memulai proses transformasi dari kumpulan negara yang berasosiasi ke arah komunitas kawasan yang lebih

⁶ www.setneg.go.id "Pengantar Presiden RI pada Sidang Kabinet Paripurna di Kantor Presiden Jakarta Tanggal 22 Juli 2010.

terintegrasi. Akan tetapi, dalam mencapai cita-cita itu, masih ada persoalan yang cukup mengganggu ASEAN apabila tidak ditangani secara solid. Isu perbatasan antar negara ASEAN, konflik perbatasan Thailand-Kamboja dan konflik di Laut China Selatan merupakan contoh itu.

Menguatnya gangguan keamanan konflik teritorial itu, seharusnya malah menjadi pijakan yang saling memperkuat kerja sama keamanan ASEAN, bukan malah merintanginya. Akan tetapi, dibutuhkan sandaran yang kokoh untuk ASEAN. Sampai sejauh mana Indonesia dapat menjadi sandaran ASEAN dan jangkar stabilitas keamanan di kawasan? Memasuki arena politik luar negeri yang begitu kompleks, harapannya perubahan yang diproyeksikan oleh pemerintah SBY sebagai Ketua ASEAN, diplomasi luar negeri Indonesia lebih berbobot sehingga Indonesia kembali diakui oleh dunia. Belajar dari krisis ekonomi tahun 1997 Indonesia tidak lagi menjadi jangkar bagi stabilitas di antara negara-negara ASEAN. Posisi ini membuat Indonesia tidak lagi diperhitungkan, baik dalam setiap hubungan bilateral maupun multilateral. Padahal, dengan posisi jangkar stabilitas dan keamanan di kawasan yang pernah diraih dalam pemerintahan sebelumnya, di era 1990-an, Indonesia selalu diperhitungkan dan didengar pandangannya dalam pertemuan bilateral maupun pertemuan multilateral.

Kalau saja pemerintah SBY mampu mengelola politik luar negeri secara baik, niscaya peran jangkar yang selama ini pernah diemban Indonesia, baik di ASEAN, APEC, OKI maupun pertemuan lainnya, dapat kembali diraih sehingga memberi citra baik di mata luar negeri. Pencapaian penting dalam bidang politik maupun perbaikan di bidang ekonomi akan memberi pengaruh besar dalam diplomasi Indonesia. Saat inilah pencitraan Indonesia harus berubah, karena bangsa Indonesia sudah membuktikan diri sebagai bangsa yang mampu menjalankan proses demokratisasi sehingga bisa berbicara lantang tentang isu demokrasi di panggung dunia. Kalau saja pemerintah mampu menciptakan kehidupan ekonomi yang lebih baik dan mampu membuktikan keberhasilan mengangkat kehidupan ekonominya sendiri, niscaya ekonomi Indonesia juga dihargai negara lain. Kesepakatan kerja sama dan investasi yang dicapai pada tingkat

diplomasi dan politik luar negeri akan sia-sia, jika kondisi dalam negeri tidak mendukung, terutama yang disebabkan oleh karena adanya ketidakpastian hukum dan gangguan keamanan, seperti terorisme. Oleh karena politik luar negeri dan diplomasi merupakan kelanjutan politik dalam negeri, dengan kata lain, diplomasi sangat ditentukan oleh keadaan domestik suatu negara, maka pemerintah Indonesia harus menjamin stabilitas keamanan secara menyeluruh.

Jangkar Stabilitas Kawasan

Sementara itu, pasca KTT ASEAN ke-18 di Jakarta Mei 2011, seharusnya dapat dijadikan ajang para pejabat, diplomat dan Menteri Indonesia untuk memperbaiki citra tersebut. Dalam dunia yang semakin global, dimana pemerintah Indonesia memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat, Indonesia harus lebih pro aktif dan percaya diri jika ingin dilihat sebagai negara yang strategis mampu menciptakan stabilitas dan perdamaian di kawasan. Pelajaran menarik dari penanganan isu perbatasan antar negara ASEAN dan konflik di Laut China Selatan seharusnya juga membuat Indonesia bertindak pro-aktif mengadakan pertemuan yang lebih intens tentang sistem pencegahan secara dini. Meskipun ASEAN masih harus tetap dipertahankan sebagai soko guru politik luar negeri Indonesia, namun tidak berarti Indonesia tidak bisa mengembangkan lingkup politik luar negeri di luar ASEAN. ASEAN masih diperlukan, tetapi sudah tidak memadai lagi untuk Indonesia. Kepentingan regional Indonesia berarti keseluruhan kepentingan di kawasan Asia Pasifik, karena masa depan Indonesia tidak lagi tergantung pada perkembangan Asia Tenggara saja, tetapi lebih luas mencakup kawasan Asia Pasifik.

Oleh karena itu posisi dan peran Indonesia dalam ASEAN harus dintegrasikan ke dalam kerangka hubungan internasional di kawasan Asia Pasifik dan tidak terbatas pada konteks lingkaran konsentris kawasan tertentu, melainkan juga pada tataran isu, yang berarti politik luar negeri Indonesia harus mencerminkan sikap akomodatif terhadap masalah-masalah demokratisasi, hak azasi manusia dan keamanan, serta stabilitas domestik. Dalam konteks ini sejauh mana pemerintahan SBY dapat ikut menentukan masa depan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang terhormat dan disegani oleh bangsa-bangsa

lain, akan memberi dampak stabilitas kawasan Asia Tenggara secara keseluruhan. Peran Indonesia sebagai jangkar stabilitas keamanan dan perdamaian di ASEAN maupun di APEC akan menjadi semakin penting di masa depan dalam merespon dinamika global yang semakin kompleks, termasuk ajang KTT ASEAN ke-19 dan EAS ke-6 yang akan berlangsung di Bali November 2011. Pertemuan puncak ASEAN ke-19 dan Pertemuan Puncak Asia Timur (EAS) ke-6 yang akan berlangsung di Bali, November 2011 menjadi momentum penting saat ASEAN telah berusia 44 tahun. Perjalanan ASEAN telah meraih sejumlah keputusan penting, baik di bidang politik keamanan, ekonomi maupun sosial budaya.

Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara, yang didirikan 8 Agustus 1967 telah menggelar pertemuan puncak (Konferensi Tingkat Tinggi-KTT) sebanyak 18 kali. Perjalanan ASEAN dari KTT ke KTT telah menghasilkan banyak manfaat bagi kawasan dan negara mitra dialog. ASEAN juga telah berhasil meningkatkan pengaruh diplomatiknya atas berbagai isu politik dan ekonomi internasional dan menciptakan lingkungan strategis yang stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial. Pertumbuhan ekonomi negara-negara ASEAN terus mengalami peningkatan. Indonesia, misalnya, berdasarkan produk domestik bruto (PDB) pada triwulan II 2011 tumbuh sebesar 6,5 persen. Di samping itu, kerja sama politik keamanan ASEAN selama ini dianggap telah mengurangi resiko perang sehingga berhasil menciptakan perdamaian dan stabilitas kawasan.

Selama lebih dari empat dekade keberadaannya, ASEAN telah mengalami banyak perubahan dan perkembangan positif dan signifikan yang mengarah pada pendewasaan ASEAN. Kerja sama ASEAN kini menuju tahapan baru yang lebih integratif dan prospektif dengan dibentuknya Komunitas ASEAN 2015. Landasan hukum berupa Piagam ASEAN, jelas memperkuat jati diri dan rasa percaya diri ASEAN untuk mengelola organisasi regional yang makin efektif. Hanya saja, ketika ASEAN telah memperkuat komitmen untuk mempercepat integrasi kawasan Asia Tenggara dengan strategi peningkatan efektivitas peran dalam pembangunan dan stabilitas kawasan, apa peluang dan tantangan yang dihadapi ASEAN di masa depan?

Tantangan Ke Depan

Meski komitmen untuk mewujudkan komunitas ASEAN dipercepat dari tahun 2020 menjadi 2015, bukan berarti akan berjalan mulus. Bertepatan dengan Indonesia sebagai Ketua ASEAN 2011, Indonesia juga berkeinginan mempercepat proses ke arah perwujudan Komunitas ASEAN 2015 dan melaksanakan dasar-dasar bagi arah ASEAN diantara komunitas bangsa-bangsa dunia setelah tahun 2015. Kerja besar ini tentu dibutuhkan tidak saja solidaritas, soliditas, dan percaya diri, akan tetapi juga kejujuran diantara anggotanya.

Lebih dari itu, semangat ASEAN untuk menggalang tumbuhnya komunitas ASEAN diantara anggotanya sangat dibutuhkan. ASEAN juga harus bisa mengeliminir kemungkinan timbulnya konflik kepentingan antar anggotanya sehingga dengan demikian mencegah terjadinya konflik oleh kekuatan-kekuatan luar. Tanpa adanya soliditas ASEAN, sengketa-sengketa teritorial antarnegara anggotanya yang masih banyak dan rumit akan mudah sekali lepas kendali. Sementara itu, keanekaragaman diantara anggota ASEAN, yang meliputi keragaman etnis, agama, bahasa, sejarah dan budaya dapat menjadi faktor penghambat apabila masih ditemukannya unsur-unsur permusuhan dalam hubungan antar anggotanya. Perbedaan dan kesenjangan di bidang ekonomi, ideologi, politik dan keamanan juga dapat menghalangi pembangunan kawasan yang damai jika terus dimunculkan dengan gesekan kepentingan antar anggota ASEAN.

Kasus konflik perbatasan Thailand-Kamboja, misalnya, meski Dewan Keamanan PBB menganjurkan gencatan senjata dan Mahkamah Internasional (ICJ) pada 18 Juli 2011 telah memutuskan kedua negara menarik pasukan mereka dari perbatasan yang disengketakan dan meminta kedua belah pihak menahan diri, namun belum tuntas pelaksanaannya. Demikian halnya, isu konflik di Laut China Selatan. Meski Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea (DoC) 2002, dan dilengkapi garis acuan DoC Juli 2011, telah dikeluarkan, namun perilaku militer China di LCS hingga kini tetap saja agresif sehingga menimbulkan konflik baru diantara negara pengklaim.

Kedua kasus tersebut jelas ikut berpengaruh terhadap kredibilitas dan efektivitas pembentukan Komunitas ASEAN 2015. Kini, bagaimana

para pemimpin ASEAN dapat mengelola konflik itu secara produktif menjadi tantangan tersendiri. Di era globalisasi sekarang ini, garis batas teritorial suatu negara kadangkala menjadi tidak jelas. Banyak masalah domestik seringkali mempunyai dimensi eksternal atau trans-nasional yang merugikan negara tetangga. Kini, tantangannya adalah siapkah ASEAN dan negara lain untuk mulai bersikap lebih fleksibel ke arah “soverignty-reducing” dan tidak bersikukuh pada posisi “soverignty-enhancing” ?

PENUTUP

Berbagai kelemahan kelembagaan yang dimiliki ASEAN dapat menjadi faktor penghambat kemajuan ASEAN. ASEAN jelas masih membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengubah kultur yang selama ini terkoordinasi untuk tidak mencampuri urusan dalam negeri masing-masing negara. Karenanya kini dibutuhkan waktu bagi ASEAN untuk menyelesaikan persoalan-persoalan domestiknya terlebih dahulu untuk menuju Komunitas ASEAN 2015. Sejumlah agenda kini menghadang ASEAN ketika harus mempersiapkan kesuksesan KTT ASEAN ke-19 dan EAS ke-6 yang akan berlangsung di Bali November 2011. Agenda tersebut adalah: (1) percepatan implementasi dokumen-dokumen dan deklarasi yang telah disepakati oleh ASEAN; (2) upaya ASEAN untuk terlibat aktif dalam proses pembangunan aritektur regional di kawasan Asia Pasifik, dan ; (3) ASEAN pasca 2015 yang diarahkan agar bermanfaat dan relevan dengan komunitas bangsa-bangsa lainnya di dunia.

Meski banyak peneliti ASEAN menyebutkan bahwa Asia Tenggara adalah kawasan yang di dalamnya terdapat fragmentasi politik dan sosial budaya yang begitu besar, namun niat para pemimpin dan masyarakat ASEAN untuk mengawal peningkatan kerja sama ASEAN secara integratif dan reguler patut dihargai. Penyusunan norma dan prinsip-prinsip baru, yang diharapkan mampu menjawab persoalan yang dihadapi dan memenuhi kebutuhan strategis ASEAN sangat diperlukan guna merespon tantangan masa depan kawasan secara lebih baik.

Pro-Growth, Pro-Job, dan Pro-Poor di Era Presiden SBY: Antara Harapan dan Kenyataan

Mudrajad Kuncoro

Dipilihnya Susilo Bambang Yudhyono (SBY) dan Boediono sebagai presiden dan wakil presiden pada tahun 2009 nampaknya mencerminkan tingginya harapan rakyat akan kontinuitas dan perubahan mendasar, khususnya menjawab “unfinished agendas”. Concern tersebut agaknya perlu dirumuskan dengan new deal dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Presiden SBY, saat menyampaikan Pidato Kenegaraan di depan DPR beberapa waktu lalu, menekankan pentingnya reformasi gelombang kedua yang pada hakikatnya membebaskan Indonesia dari dampak dan ekor krisis yang terjadi 10 tahun yang lalu, sehingga tahun 2025 Indonesia bergerak menuju negara maju. Sejak 20 Oktober 2004, SBY menekankan pentingnya new deal tersebut tertuang dalam triple track strategy, yaitu: pro-growth, pro-job, dan pro-poor. Track pertama dilakukan dengan peningkatan pertumbuhan dengan mengutamakan ekspor dan investasi. Track kedua, menggerakkan sektor riil untuk menciptakan lapangan kerja. Track ketiga, merevitalisasi pertanian, kehutanan, kelautan dan ekonomi pedesaan untuk mengurangi kemiskinan.

PENDAHULUAN

Sejak negara Republik Indonesia (RI) berdiri, baru pada periode pemerintahan tahun 2004-2009 Presiden dan Wakil Presiden RI dipilih langsung oleh rakyat. Sejak awal masa pemerintahannya, Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK) telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yaitu

rencana pembangunan lima tahunan, berdasarkan visi, misi, dan program prioritas pada saat kampanye menjelang pemilu. RPJMN ini dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009 (Bappenas, 2009). Hal ini sesuai dengan amanat Undang Undang (UU) No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Lebih jauh RPJMN dituangkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan, sebagai rencana pembangunan satu tahun.

RPJMN pada pokoknya berisi tiga agenda nasional yang bertujuan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan bangsa. Agenda tersebut ialah: (1) menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (2) mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis; (3) meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Ketiga agenda itu kemudian dituangkan ke dalam sasaran dan prioritas pembangunan pemerintah selama 2004-2009 (lihat Tabel 1).

Tabel 1. Agenda, Sasaran, dan Prioritas Pembangunan Pemerintah SBY Berdasarkan RPJMN 2004-2009

Agenda	Sasaran	Prioritas Pembangunan
Menciptakan Indonesia yang aman dan damai	Meningkatnya rasa aman dan damai	Peningkatan rasa saling percaya antar kelompok.
		Pengembangan budaya yang berlandaskan nilai-nilai luhur
		Peningkatan keamanan dan ketertiban, dan penanggulangan kriminalitas
	Semakin kokohnya NKRI berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika.	Pencegahan dan penanggulangan separatisme
		Pencegahan dan penanggulangan terorisme
		Peningkatan kemampuan pertahanan negara
	Semakin berperannya Indonesia dalam menciptakan perdamaian dunia.	Pemantapan politik luar negeri dan peningkatan kerjasama internasional

Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis	Meningkatnya keadilan dan penegakan hukum	Pembenahan sistim hukum nasional dan politik hukum
		Penghapusan diskriminasi dalam berbagai bentuk
		Penghormatan, pemenuhan, dan penegakan atas hukum dan pengakuan atas HAM
	Keadilan Gender	Peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan serta kesejahteraan dan perlindungan anak
	Otonomi Daerah	Revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah
	Meningkatnya Pelayanan Birokrasi	Penciptaan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa
	Terlaksananya Pemilu 2009 yang demokratis, jujur, dan adil	Perwujudan lembaga birokrasi yang makin kokoh
Meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia	Menurunnya jumlah penduduk miskin dari 16,6% menjadi 8,2% dan pengurangan pengangguran terbuka dari 9,5% menjadi 5,1%.	Penanggulangan kemiskinan
		Peningkatan investasi dan ekspor nonmigas
		Peningkatan daya saing industri manufaktur
		Revitalisasi pertanian
		Pemberdayaan koperasi dan UMKM
		Peningkatan pengelolaan BUMN
		Peningkatan kemampuan iptek
		Perbaikan iklim ketenagakerjaan
		Pemantapan stabilitas ekonomi makro
	Pengurangan Kesenjangan Antar Wilayah	Pembangunan pedesaan
		Pengurangan ketimpangan pembangunan antar wilayah
	Peningkatan Kualitas Manusia Indonesia yang tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas
		Peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas
		Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan sosial
		Pembangunan kependudukan, dan keluarga kecil berkualitas serta pemuda dan olah raga
		Peningkatan kualitas kehidupan beragama
	Membaiknya mutu lingkungan hidup	Perbaikan pengelolaan SDA dan pelestarian mutu lingkungan hidup
	Membaiknya Infrastruktur	Percepatan pembangunan infrastruktur

Sumber: Disarikan dari Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang RPJM Tahun 2004-2009

Tinjauan kritis Tim Indonesia Bangkit (2006) atas RPJMN 2004-2009 menyimpulkan bahwa RPJMN adalah bukti kegagalan pemerintah dalam perencanaan pembangunan yang diakibatkan oleh kelemahan dan ketidakmampuan profesional. RPJMN semestinya merupakan strategi dan kebijakan untuk mencapai visi dan misi Presiden selama lima tahun, yang secara jelas menjabarkan prioritas pembangunan yang akan dilaksanakan, cara mencapainya, mekanisme pembiayaannya serta dengan jelas menetapkan indikator keberhasilannya. Tim Indonesia Bangkit mengajukan setidaknya lima alasan yang melandasi kesimpulan ini: *Pertama*, dalam RPJMN 2004-2009 tidak ada konsistensi sehingga tidak dapat ditarik garis antara visi dan misi Presiden SBY-JK, permasalahan yang ada serta program-program yang akan dilakukan; bahkan antara program dan pembiayaan pembangunan dalam RPJMN juga tidak terlihat kaitan dan konsistensinya.

Kedua, RPJMN tidak menunjukkan prioritas pembangunan. Padahal prioritas tersebut telah jelas disebutkan dalam visi dan misi Presiden. Program pembangunan yang merupakan kompilasi dari program masing-masing Departemen mengakibatkan prioritas pembangunan menjadi kabur dan kadang saling bertentangan. Rencana pembangunan dalam RPJMN juga tidak terlihat mengalami perubahan mendasar dibandingkan program pemerintahan Megawati.

Ketiga, dalam RPJMN hampir seluruh program bersifat normatif dan cenderung bersifat sloganistik serta tidak ada *performance indicators* (indikator keberhasilan) secara kuantitatif; walaupun ada, sangat sumir atau minimal. *Keempat*, RPJMN tidak mencerminkan adanya pertimbangan strategis dalam penyusunan program pembangunan.

Kelima, untuk pembiayaan program pembangunan, RPJMN mengindikasikan tidak adanya upaya pemerintah untuk mencari sumber potensi pembiayaan dalam negeri selain pajak dan hanya mengutamakan pada pembiayaan luar negeri. Dalam perkiraan APBN 2004-2009 pembiayaan dari pinjaman luar negeri masih sangat tinggi antara 0,7-1,2% dari PDB. Bahkan BUMN yang semestinya sangat potensial untuk dijadikan salah satu sumber pendanaan dalam negeri, dalam RPJMN tidak dijelaskan program yang akan dilakukan dan hanya memiliki satu program tanpa adanya target pencapaian.

Penyusunan RPJMN sangat mengandalkan model ekonomi terbuka dan tidak tampak usaha optimal mendayagunakan potensi finansial dan pasar domestik.

Kendati demikian, sejak dipilih rakyat secara langsung melalui pemilu paling demokratis dalam sejarah Indonesia, Presiden SBY menegaskan kepeduliannya untuk mengatasi pengangguran dan kemiskinan. *Concern* tersebut kemudian dirumuskan dengan *new deal* dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Ringkasan dari *new deal* tersebut tertuang dalam *triple track strategy*, yaitu: *pro-growth*, *pro-job*, dan *pro-poor* (Yudhoyono, 2006). *Track* pertama dilakukan dengan meningkatkan pertumbuhan dengan mengutamakan ekspor dan investasi. *Track* kedua, menggerakkan sektor riil untuk menciptakan lapangan kerja. *Track* ketiga, merevitalisasi pertanian, kehutanan, kelautan dan ekonomi pedesaan untuk mengurangi kemiskinan.

Saat menyampaikan Pidato Kenegaraan dan Keterangan Pemerintah atas RAPBN dan Nota Keuangan Tahun 2009 di depan DPR tanggal 15 Agustus 2008, Presiden SBY menjelaskan fokus dan arah kebijakan pemerintah meliputi: *Pertama*, strategi pembangunan yang digariskan adalah strategi "pertumbuhan disertai pemerataan" atau "*growth with equity*". *Kedua*, di tengah ancaman krisis pangan global, untuk pertama kalinya sejak masa Orde Baru, produksi beras nasional lebih tinggi daripada konsumsi beras dan kembali Indonesia mencapai swasembada beras. *Ketiga*, tema pembangunan pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009 adalah "Peningkatan Kesejahteraan Rakyat dan Pengurangan Kemiskinan", yang diterjemahkan dalam tiga prioritas pembangunan nasional, yaitu: (1) peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan perdesaan; (2) percepatan pertumbuhan yang berkualitas dengan memperkuat daya tahan ekonomi yang didukung oleh pembangunan pertanian, infrastruktur, dan energi; dan (3) peningkatan upaya anti korupsi, reformasi birokrasi, pemantapan demokrasi, pertahanan dan keamanan dalam negeri.

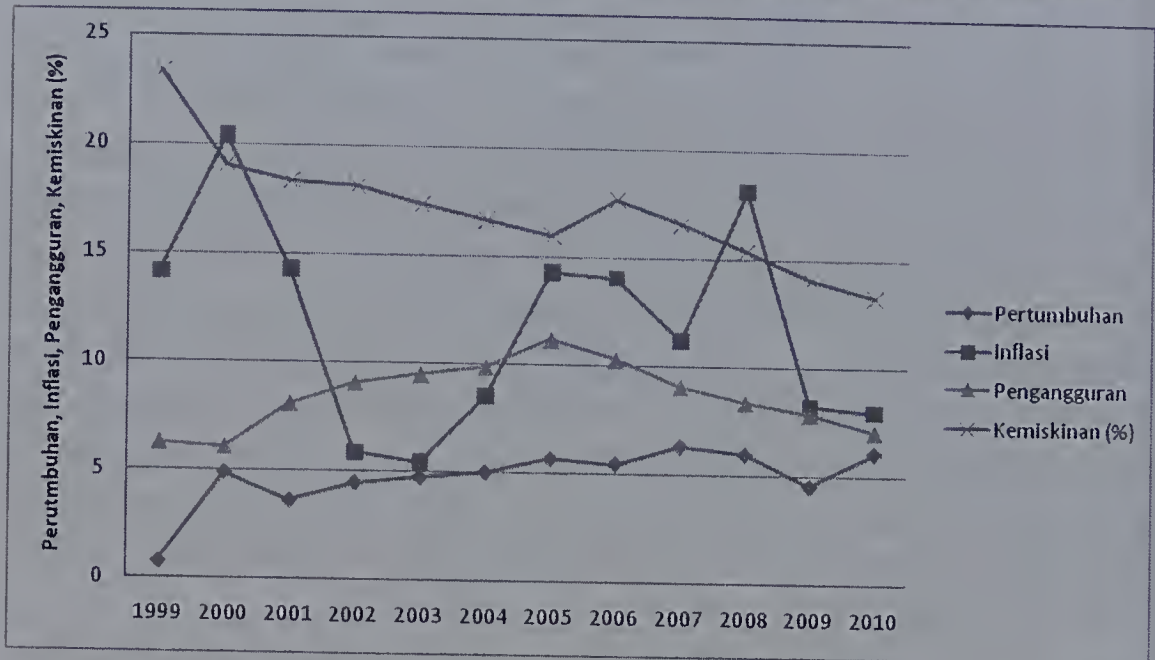
Setelah enam tahun berlangsung, kini saatnya kebijakan *triple track strategy* perlu ditinjau kembali, sampai sejauh mana program dan implementasi kebijakan pemerintah SBY? Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan mendasar.

KINERJA EKONOMI DAN SOSIAL

Setelah tujuh tahun terkungkung dalam keterpurukan krisis multidimensional, banyak kalangan yakin perekonomian Indonesia sejak 2005 mulai memasuki era baru yang sering disebut dengan istilah *virtuous circle* atau lingkaran kebajikan. Singkatnya, keluar dari lingkaran setan atau *vicious circle* dan menuju era kemakmuran, di mana perbaikan ekonomi terjadi secara berantai dan membawa perekonomian Indonesia pada tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi seperti diidam-idamkan selama ini. Keyakinan itu mungkin terlalu prematur, tetapi tidak berarti tidak bisa diwujudkan. Sebab, pemerintah SBY ini memiliki semua modal awal yang diperlukan dan juga momentum yang mendukung untuk mewujudkan itu. Permasalahannya, tinggal bisa memanfaatkan atau tidak.

Krisis ekonomi yang kita alami 10 tahun lalu telah menimbulkan dampak sosial-ekonomi-politik yang luar biasa bagi Indonesia. Kita telah diperlihatkan bagaimana kinerja ekonomi pascakrisis cenderung membaik, namun indikator ketimpangan dan kemiskinan menunjukkan bukti adanya eksklusi sosial-ekonomi bagi kebanyakan rakyat Indonesia. Eksklusi bagi mereka yang sudah miskin dan mereka yang menjadi miskin karena krisis, tidaklah teatrikal, akan tetapi kasat mata dan nyata. Hasil akhir dari redistribusi tersebut masih terasa sangat menyesakkan bagi mereka yang berada di bagian bawah dari piramida sosial-ekonomi. Kue pembangunan masih banyak dinikmati oleh 20% golongan terkaya di negeri ini. Pertumbuhan ekonomi pasca 1998 cenderung meningkat dari rata-rata 4,5% per tahun selama 2000-2004, menjadi rata-rata per tahun 5,9% selama 2005-2008 di era SBY. Gambar 1 menyajikan bahwa kecenderungan meningkatnya pertumbuhan ekonomi ternyata diikuti dengan menurunnya tingkat kemiskinan dan pengangguran meski tidak substansial.

Gambar 1. Indikator Sosial dan Ekonomi Pasca Krisis, 1999-2010



Sumber: Diolah dari Worldbank (2011); BAPPENAS (2011); Kuncoro (2011)

Bila dilihat dari angka-angka indikator ekonomi selama masa pemerintahan SBY dan Megawati bisa disebutkan bahwa kondisi perekonomian kita berada dalam kondisi cukup “terkendali” meski bukannya tanpa gejolak (lihat Tabel 2). Ini terlihat setidaknya dari sejumlah indikator makro utama selama 2002-2008. Pertumbuhan ekonomi di era SBY tercatat rata-rata 5,9% per tahun, demikian juga laju pertumbuhan investasi dan pertumbuhan ekspor. Ketiga indikator ini jauh lebih tinggi dibanding masa Megawati yang masing-masing hanya 4,8%, 6,7%, 8,5% per tahun. Pola pertumbuhan ekonomi Indonesia belum mengalami perubahan mendasar, jika dilihat dari dimensi sektoral, pengeluaran, dan spasial (Kuncoro, 2009). Dari dimensi sektoral, meskipun mengalami pertumbuhan yang rendah berkisar antara 3,5% hingga 7,7%, industri pengolahan non-migas masih menjadi penggerak utama pertumbuhan ekonomi dengan kontribusi antara 24,65% hingga 28,65%. Dari dimensi pengeluaran, kontribusi masing-masing terhadap pengeluaran PDB tidak terjadi banyak perubahan, pola pertumbuhan Indonesia masih bercirikan *consumption driven growth*, pertumbuhan yang didominasi oleh konsumsi masyarakat. Dari dimensi spasial, pulau Jawa masih menjadi

penyumbang terbesar PDB Indonesia, bahkan masih terdapat ketimpangan antarprovinsi yang besar karena PDRB per kapita yang tinggi terpusat pada daerah provinsi yang kaya sumberdaya alam serta daerah ibukota.

Harus diakui, perbaikan kinerja ekspor, investasi dan pertumbuhan ekonomi di era SBY lebih meyakinkan daripada di era Megawati. Selama pemerintahan SBY, perekonomian Indonesia terus mengalami perbaikan. Rasio utang luar negeri terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan rasio utang pemerintah terhadap PDB juga terus menurun dari tahun ke tahun. Perbaikan kinerja neraca pembayaran bermuara pada peningkatan cadangan devisa yang cukup signifikan dari US\$34,7 miliar pada tahun 2005 meningkat menjadi US\$51,6 miliar pada triwulan IV 2008, atau setara dengan 4 bulan impor.

Tabel 2. Kinerja Presiden SBY dibanding Era Megawati, 2002-2008 (rata-rata per tahun)

Indikator ekonomi & sosial	Megawati	SBY
	Tahun 2002-2004	Tahun 2005-2008
Pertumbuhan PDB (%)	4,8	5,9
Pertumbuhan Investasi Tetap (%)	6,7	9,3
Pertumbuhan Ekspor (%)	8,5	16,5
Laju Inflasi (%)	8,2	10,75
Suku Bunga SBI-1 bulan (%)	10,9	10,2
Nilai Tukar (Rp/US\$)	8.941	9.745
Kemiskinan (%)	17,2	16,5
Pengangguran (%)	9,62	9,77

Sumber: BI (2008); BPS (2008); Kemenko Perekonomian (2009).

Namun, angka pengangguran juga tidak banyak berubah. Pada masa Megawati, rata-rata pengangguran per tahun sebesar 9,62%, sedangkan pada masa SBY sebesar 9,77%. Relatif tingginya angka pengangguran menunjukkan indikasi bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia pascakrisis, yang di bawah 6,4%, belum mampu menyerap tambahan kesempatan kerja baru dan mengurangi kemiskinan secara substansial (lihat Tabel 3).

Tabel 3. Kesempatan Kerja dan Tingkat Pengangguran di Indonesia, 2002-2010

Periode	Angkatan Kerja	Bekerja	Tingkat Pengangguran (%)	
			Terbuka	Total
2002 (Agt)	100.8	91.7	9.1	21.0
2003 (Agt)	102.8	92.8	9.7	22.5
2004 (Agt)	104.0	93.7	9.9	22.7
2005 (Nov)	105.9	94.0	11.2	25.4
2006 (Agt)	106.4	95.5	10.2	23.2
2007 (Agt)	109.9	99.9	9.1	22.7
2008 (Agt)	111.9	102.6	8.4	Tda
2009 (Agt)	113.8	104.9	7.9	Tda
2010 (Agt)	116.5	108.2	7.1	Tda

Tda= tidak tersedia data

Sumber: Boediono (2008); BPS (2011).

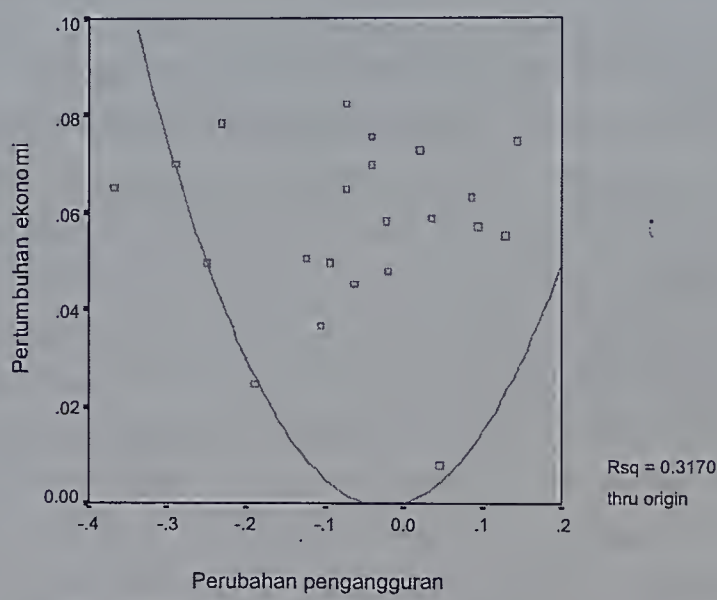
Bagaimana hubungan antara pengangguran dan pertumbuhan ekonomi? Dalam teori ekonomi dikenal hukum Okun (*Okun's law*), yaitu hukum yang diperkenalkan oleh Arthur Okun (1962) untuk menguji secara empiris hubungan antara pengangguran dengan pertumbuhan ekonomi. Hukum Okun menyatakan adanya hubungan negatif yang linear antara pengangguran dan pertumbuhan ekonomi: 1% kenaikan tingkat pengangguran akan menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi sebesar 2% atau lebih (Prachowny, 1993). Sebaliknya, 1% kenaikan pada *output* akan menyebabkan penurunan tingkat pengangguran sebesar 1% atau kurang (Case & Fair, 1999).

Bila hukum Okun diuji dengan data pertumbuhan ekonomi Indonesia (*y-o-y*) dan perubahan tingkat pengangguran di Indonesia selama tahun 1984-2008, ternyata Gambar 2 menunjukkan pola huruf U. Artinya, semakin besar perubahan pengangguran akan menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi. Ada beberapa kemungkinan peristiwa yang dapat terjadi akibat perubahan pada *output* dan tingkat pengangguran: *Pertama*, bila terjadi pertumbuhan *output* sebesar 1%, jumlah pekerjaan cenderung tidak naik sebesar 1% karena: (1) perusahaan mungkin meraih kenaikan *output* dengan meningkatkan

jumlah jam kerja; (2) bila perusahaan menghadapi kelebihan tenaga kerja ketika terjadi kenaikan *output*, maka sebagian kenaikan *output* berasal dari pemanfaatan tenaga kerja yang berlebih.

Kedua, perubahan dalam jumlah pekerjaan dan jumlah orang yang dipekerjakan. Bila jumlah pekerjaan meningkat, beberapa pekerjaan baru diisi oleh orang yang telah memiliki suatu pekerjaan dan tidak diisi oleh orang yang menganggur. Artinya, kenaikan jumlah orang yang dipekerjakan lebih sedikit daripada kenaikan jumlah pekerjaan.

Gambar 2. *Okun's Law* di Indonesia (1984-2008)



Sumber: Diolah dari Bank Indonesia (2009) dan BPS (2009).

INFLASI, PENGANGGURAN, DAN KURCA PHILLIPS INDONESIA

Kendati demikian, perlu dicatat, pemerintahan Megawati lebih unggul dalam meredam laju inflasi dan mengendalikan kurs Rupiah terhadap dolar AS. Ini terlihat dari rata-rata laju inflasi di masa Megawati *y-o-y* sebesar 8,2%, sementara laju inflasi di era SBY rata-rata sebesar 10,75%. Pemerintahan Megawati juga lebih mampu mengendalikan nilai kurs rupiah terhadap US dolar. Semasa Megawati menjabat menjadi presiden, rata-rata nilai kurs rupiah terhadap dolar

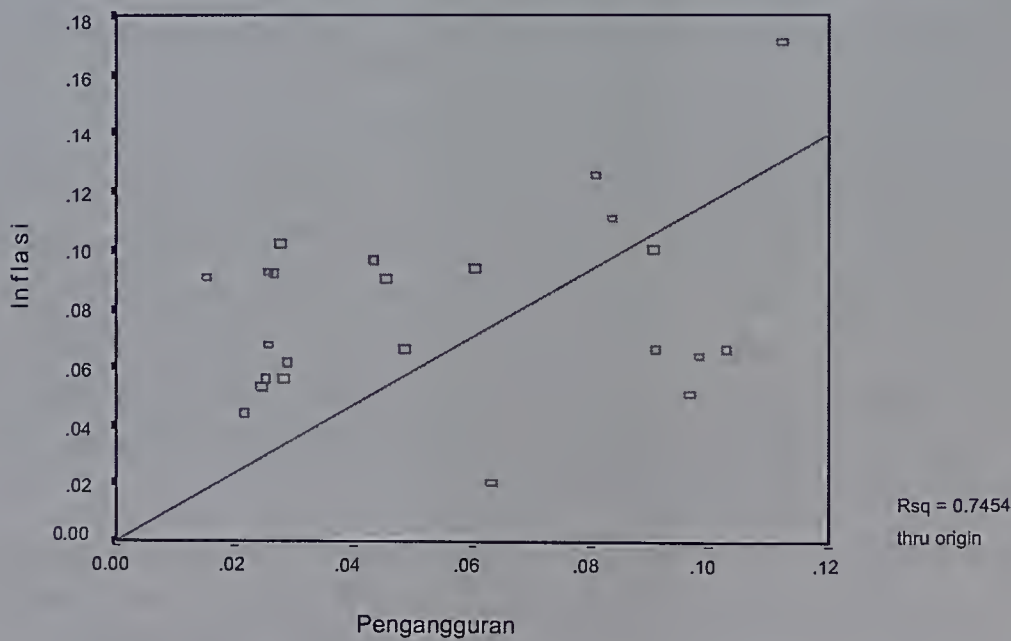
AS sebesar Rp 8.941/US\$1, sedangkan di masa SBY menjabat nilai kurs rupiah terhadap dolar rata-rata mencapai Rp 9.745/US\$1. Hasil studi empiris menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan struktural nilai tukar Rp/US\$ pada masa Megawati yang berbeda dibandingkan pada masa kepemimpinan periode-periode sebelumnya. Pada awal masa pemerintahan Habibie, Indonesia mengalami *high inflation* yang mengakibatkan nilai kurs melemah hingga mencapai Rp15.000/US\$. Namun, tingginya nilai kurs ini dapat ditekan oleh kebijakan ekonomi pemerintahan Habibie hingga mencapai tingkat Rp 6.800/US\$. Namun, pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), gejolak fluktuasi kurs terjadi lagi, terutama setiap hari Jumat akibat pernyataan Presiden Gusdur yang sering kontroversial.

Keberhasilan masa Megawati dalam menstabilkan kurs rupiah terhadap US dolar tidak dapat dilepaskan dari peran Boediono yang saat itu menjabat sebagai menteri keuangan (Menkeu). Bersama dengan *The Dream Team*, yaitu Dorodjatun Kuntjorojakti (Menko Perekonomian), Kwik Kian Gie (Kepala Bappenas), dan Bank Indonesia, ia berhasil menstabilkan kurs rupiah pada kisaran Rp 9000-an per dolar AS. Begitu pula dengan suku bunga berada dalam posisi yang cukup baik merangsang kegiatan bisnis, sehingga pertumbuhan ekonomi meningkat secara signifikan. Hal tersebut telah menunjukkan bagaimana Boediono berhasil menggalang kerja sama dengan Bank Indonesia dan tim ekonomi lainnya, untuk melakukan stabilisasi ekonomi. Di era Presiden SBY, Boediono masuk memperkuat tim ekonomi Kabinet Indonesia Bersatu sebagai Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, dan belakangan diangkat sebagai Gubernur Bank Indonesia.

Bagaimana dengan hubungan antara tingkat pengangguran dan inflasi di Indonesia? Gambar 3 memperlihatkan adanya hubungan positif antara inflasi dan pengangguran di Indonesia dari tahun 1984 sampai dengan tahun 2008, yang bertentangan dengan teori kurva Phillips. Teori William Phillips (1958) maupun Paul Samuelson & Robert Solow (1960) menunjukkan bahwa adanya hubungan negatif antara inflasi dan pengangguran: bila inflasi tinggi maka pengangguran rendah, dan sebaliknya. Positifnya hubungan antara inflasi dan pengangguran di Indonesia salah satunya disebabkan oleh adanya

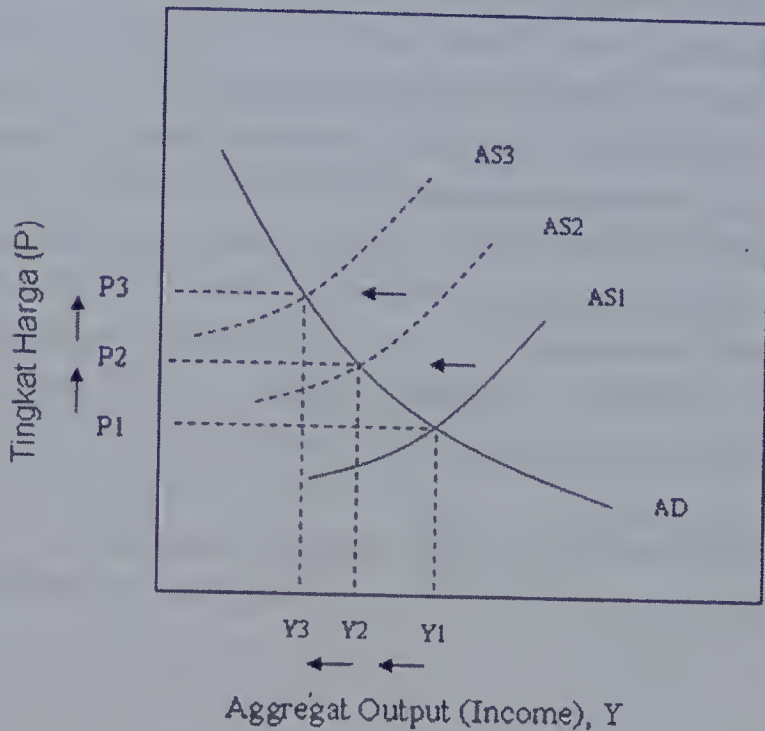
krisis ekonomi selama periode 1997 sampai dengan pertengahan tahun 1999 menyebabkan gangguan di sisi suplai yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi mengalami kontraksi hingga lebih dari 13%, yang pada gilirannya menyebabkan pengangguran meningkat. Ini diilustrasikan oleh Gambar 4, yang menunjukkan adanya krisis menggeser kurva penawaran agregat (AS) ke kiri dengan inflasi yang lebih tinggi dan agregat *output* lebih rendah. Akibatnya, ada hubungan positif antara tingkat pengangguran dan inflasi (lihat Gambar 3). Tabel 2 yang membandingkan tingkat inflasi dan pengangguran di era Megawati dan SBY menegaskan bahwa semakin tinggi inflasi semakin tinggi tingkat pengangguran di Indonesia.

**Gambar 3. Kurva Phillips di Indonesia:
Hubungan Antara Inflasi dan Pengangguran, 1984-2008**



Sumber: Diolah dari Bank Indonesia (2009) dan BPS (2009); Kuncoro (2009).

Gambar 4. Perubahan Tingkat Harga dan Output



Sumber: Case dan Fair (1999).

Sayangnya, dalam pengentasan kemiskinan dan penurunan pengangguran, ternyata baik pemerintah SBY dan Megawati tidak mencatat perubahan yang berarti. Pada masa pemerintahan Megawati, rata-rata tingkat kemiskinan mencapai 17,2%, dengan jumlah orang miskin sekitar 36,1-38,4 juta selama 2002-2004. Pada masa SBY, rata-rata tingkat kemiskinan mencapai 16,5%, dengan jumlah orang miskin sekitar 35-39,3 juta selama 2005-2008.

Perlu dicatat, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran ternyata jauh di bawah target yang dijanjikan pada saat kampanye maupun RPJMN. Meningkatnya volume APBN terbukti tidak berkorelasi terhadap penurunan kemiskinan. Volume APBN meningkat 215% lebih, dari Rp 397 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp 855 triliun pada tahun 2008. Anggaran negara untuk pengentasan kemiskinan juga meningkat 282,6% dari Rp 23 triliun tahun 2005 menjadi Rp 65 triliun tahun 2008. Namun, peningkatan alokasi anggaran yang demikian besar nyatanya tidak signifikan dengan dampaknya terhadap penurunan jumlah orang miskin dan tingkat kemiskinan (lihat Tabel 4).

Tabel 4. Perkembangan Kemiskinan, 1996-2010

	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jumlah orang miskin (juta)	34.1	49.5	48	38.7	37.9	38.4	37.3	36.1	35.1	39.3	37.2	34.96	32.53	31.02
% tingkat kemiskinan	17.5	24.2	19.1	18.4	18.2	17.4	17.4	16.7	16	17.8	16.6	15.4	14.1	13.33

Sumber: BPS.

KETIMPANGAN PENDAPATAN

Van der Eng (2001) telah meneliti tentang strata ekonomi penduduk Indonesia di jaman penjajahan. Pada tahun 1930, dua tahun setelah Sumpah Pemuda, 51,1 juta penduduk pribumi (Indonesia) yang merupakan 97,4% dari seluruh penduduk yang berjumlah 60,7 juta hanya menerima 3,6 juta gulden (0,54%) dari pendapatan "nasional" Hindia Belanda, penduduk Asia lain yang berjumlah 1,3 juta (2,2%) menerima 0,4 juta gulden (0,06%) sedangkan 241.000 orang Eropa (kebanyakan Belanda) menerima 665 juta gulden (99,4%). Sangat "timpangnya" pembagian pendapatan nasional inilah yang sulit diterima para pejuang perintis kemerdekaan Indonesia yang bersumpah tahun 1928 di Jakarta.

Setelah Indonesia merdeka, ketimpangan ekonomi tidak separah ketika zaman penjajahan, namun konglomerasi (1987-1994) telah yang menciptakan ketimpangan ekonomi luar biasa. Inilah yang menjadi "bom waktu" yang kemudian meledak sebagai krisis moneter (krismon) 1997. Dalam 26 tahun (1971-1997) rasio pendapatan penduduk daerah terkaya dan daerah termiskin meningkat dari 5,1 (1971) menjadi 6,8 (1983) dan 9,8 (1997). Rasio gini, sebagai indikator ketimpangan pendapatan, meningkat berturut-turut dari 0,18 menjadi 0,21 dan 0,24 masing-masing pada tahun 1971, 1983, 1997.

Bagaimana kondisi ketimpangan pasca krisis? Memang PDB per kapita Indonesia pada tahun 2006 meningkat menjadi \$1.663, namun ketimpangan distribusi pendapatan semakin meningkat. Ketimpangan yang meningkat diukur dengan: *Pertama*, ketimpangan distribusi pendapatan yang makin lebar, sebagaimana tercermin dari rasio gini yang meningkat dari 0,33 pada tahun 2002 menjadi 0,37 pada tahun 2009. *Kedua*, kue nasional yang dinikmati oleh kelompok 40% penduduk termiskin mengalami penurunan dari 20,92 tahun 2002 menjadi 19,56 pada tahun 2008 meski agak meningkat pada tahun 2009 menjadi 21,22. Ironisnya, penurunan kue nasional yang dinikmati kelompok 40% penduduk termiskin justru diikuti oleh kenaikan kue nasional yang dinikmati oleh 20% kelompok terkaya dari

42,2% menjadi 44,77% tahun 2008 dan 41,24 tahun 2009. Singkatnya, ada indikasi kuat adanya *trickle up effect*, efek muncrat ke atas, dalam proses pembangunan di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa buah dari strategi pertumbuhan dengan pemerataan masih jauh dari yang dicanangkan oleh Presiden SBY.

Tabel 5. Ketimpangan Distribusi Pendapatan, Indonesia 2002-2010

Kelompok Pendapatan	Megawati-Haz			SBY-Kalla				SBY- Boediono	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
40% terendah	20,9	20,6	20,8	18,8	19,8	19,1	19,56	21,22*	Tda*
40% menengah	36,9	37,1	37,1	36,4	38,1	36,1	35,67	37,54*	Tda*
20% tertinggi	42,2	42,3	42,1	44,8	42,2	44,8	44,77	41,24*	Tda*
Gini Ratio	0,33	0,32	0,32	0,36	0,33	0,37	0,35	0,37*	0,33

*Tda=tidak tersedia data
Sumber: BPS, BI, berbagai tahun.

Dari ke tiga indikator ini, yaitu kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan pendapatan ternyata kesejahteraan rakyat tidak banyak menunjukkan perbaikan selama masa pemerintahan SBY dan Megawati. Bahkan ketimpangan distribusi pendapatan antara golongan 40% berpenghasilan terendah dengan 20% golongan berpenghasilan tertinggi di negeri ini makin melebar. Ini tercermin dari koefisien gini yang meningkat dari 0,33 pada tahun 2002 menjadi 0,37 pada tahun 2009 dan 0,33 tahun 2010. Dengan kata lain, baik SBY maupun Megawati “gagal” dalam mengatasi melebarnya ketimpangan distribusi pendapatan di Indonesia. Terdapat indikasi

kuat adanya efek muncrat ke atas, dalam proses pembangunan di Indonesia. Kesimpulannya, pertumbuhan ekonomi Indonesia masih jauh dari berkualitas. Dengan data-data dan fakta di atas agaknya pembangunan ekonomi kita sudah terbukti 'salah arah', bertumpu pada konsumsi, aspasial, bias ke kawasan barat Indonesia, dan hanya menguntungkan kelompok kaya di negeri ini.

Oleh karena itu, sekarang ini dibutuhkan tidak hanya *policy mix* makro (baca: fiskal dan moneter), namun koordinasi kebijakan pada lingkungan meta ekonomi. Lingkungan meta ini mencakup antisipasi terhadap krisis keuangan global, *natural disruption*, sektoral, dan daerah.

AGENDA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

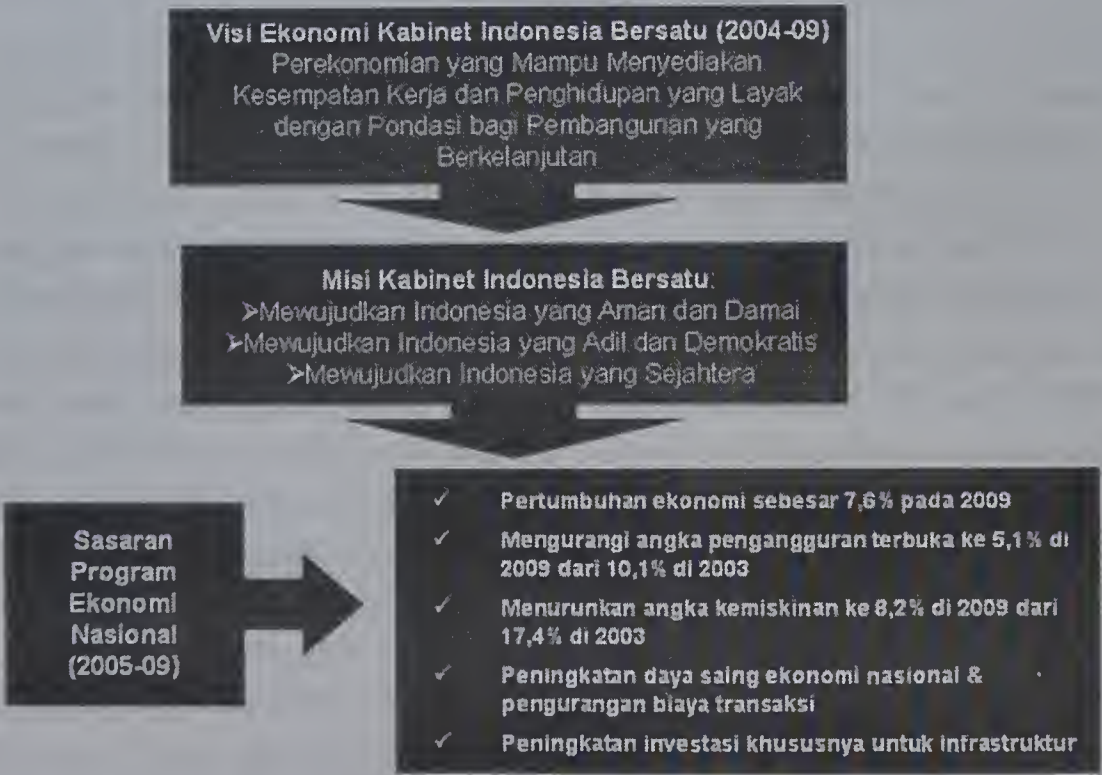
Dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah membuat suatu target pencapaian. Target pencapaian tersebut terdiri dari 5 butir yang terangkum dalam Sasaran Program Ekonomi Nasional 2005-2009 (lihat Gambar 5). Sasaran *pertama* adalah pertumbuhan ekonomi sebesar 7,6% pada tahun 2009. Sasaran *kedua* adalah terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1% pada tahun 2009 dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Sasaran *ketiga* adalah menurunkan angka kemiskinan menjadi 8,2% pada tahun 2009 dari 17,4% pada tahun 2003. Sasaran *keempat* adalah peningkatan daya saing ekonomi nasional dan pengurangan biaya transaksi. Sasaran *kelima* adalah peningkatan investasi khususnya untuk infrastruktur.

Untuk mencapai sasaran pertama, ada beberapa kebijakan yang dilakukan pemerintah. Salah satunya adalah melaksanakan sinergi kebijakan moneter yang berhati-hati serta pelaksanaan kebijakan anggaran yang mengarah pada kesinambungan fiskal. Strategi ini telah dilakukan sehingga pertumbuhan ekonomi tercatat meningkat cukup signifikan dari 5% pada tahun 2004 menjadi 6,2% pada akhir tahun 2008.

Untuk mencapai sasaran kedua, pemerintah berupaya meningkatkan fleksibilitas pasar kerja dengan memperbaiki aturan main ketenagakerjaan yang berkaitan dengan rekrutmen, *outsourcing*, pe-

ngupahan, pemutusan hubungan kerja (PHK), serta memperbaiki aturan main yang mengakibatkan perlindungan yang berlebihan. Kebijakan lainnya adalah menciptakan kesempatan kerja melalui investasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia dengan memperbaiki pelayanan pendidikan dan kesehatan, dan sebagainya. Hasilnya adalah selama tahun 2005-2007, jumlah pengangguran terbuka menurun dari 11,2% pada tahun 2005 menjadi 9,1% pada tahun 2007. Selain itu, jumlah lapangan pekerjaan meningkat sebesar 6 juta. Namun meski menurun pengangguran masih 9,1% pada tahun 2007, masih jauh dari target 5,1% di tahun 2009.

Gambar 5. Sasaran Program Ekonomi Nasional



Sumber: Dokumen Visi dan Misi Calon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono; Muftie (2006).

Dalam pencapaian sasaran ketiga, pemerintah melakukan peningkatan akses dan kualitas pelayanan pendidikan bagi masyarakat miskin, peningkatan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, perbaikan akses dan kualitas sanitasi dasar, percepatan penanganan infrastruktur pedesaan serta daerah-daerah terisolir, perluasan program-program pemberdayaan masyarakat, dan sebagainya. Namun,

ironisnya angka kemiskinan meningkat menjadi 16,6% pada tahun 2007 dari sebesar 16% pada tahun 2005. Kemiskinan masih 15,4% pada tahun 2008, masih jauh dari target 8,2% tahun 2009.

Dalam pencapaian sasaran keempat, pemerintah melakukan upaya dengan meningkatkan iklim investasi yang kondusif melalui stabilisasi ekonomi makro, mengelola persaingan usaha secara sehat, meningkatkan kompetensi dan keterampilan tenaga kerja, meningkatkan pelayanan informasi pasar produk dan faktor produksi baik di dalam maupun di luar negeri, serta memfasilitasi Penanaman Modal Asing (PMA) sebagai sumber alih teknologi dan perluasan pasar ekspor. Hasil yang dicapai adalah pertumbuhan sektor industri manufaktur tumbuh rendah jauh di bawah target pemerintah. Data telah menunjukkan bahwa selama 2004-2008, industri hanya tumbuh sekitar 4,6%-6,4%. Memang pertumbuhan sektor industri manufaktur Indonesia hanya meningkat dengan laju satu digit, di bawah 10%, sejak 1997. Padahal, sebelum krisis pada 1998, sektor industri manufaktur dapat tumbuh dua digit.

Untuk mencapai sasaran kelima, pemerintah berupaya melakukan pembangunan sarana dan prasarana transportasi, meningkatkan keselamatan transportasi nasional secara terpadu, meningkatkan mobilitas dan distribusi nasional, pembangunan transportasi yang berkelanjutan, pembangunan transportasi terpadu yang berbasiskan pengembangan wilayah, dan sebagainya. Hasil yang dicapai adalah pada akhir tahun 2007 kondisi mantap jalan mencapai 28.417,68 km atau sekitar 82%. Kondisi ini telah melampaui target awal yang hanya sebesar 81%. Kendati demikian, berdasarkan kajian World Economic Forum (2009), tingkat daya saing (*competitiveness*) infrastruktur Indonesia pada tahun 2011-2012 berada pada urutan ke-82 dari 142 negara. Posisi Indonesia jauh di bawah negara-negara Asia lainnya seperti Korea Selatan pada peringkat ke-18, Malaysia (23), Thailand (47), China (25). Peringkat daya saing infrastruktur Indonesia tidak jauh berbeda dengan dengan Vietnam (123) dan Argentina (108) (lihat Tabel 5).

Tabel 5. Peringkat Daya Saing Infrastruktur 2011

Negara	Peringkat
Korea Selatan	18
Malaysia	23
China	25
Thailand	47
Indonesia	82
Brazil	104
Argentina	108
Vietnam	123

Sumber: World Economic Forum (2011).

Infrastruktur memainkan peran penting, tidak hanya sebagai penunjang kegiatan pembangunan ekonomi, tetapi juga bagian dari penyediaan pelayanan dasar yang diperlukan dalam rangka mencapai standar minimum hidup masyarakat. Tabel-tabel berikut ini menunjukkan bagaimana masih buruknya infrastruktur Indonesia jika dibandingkan negara-negara lain dalam ASEAN+1. Jalan, jalan kereta api, pasokan listrik, pelabuhan, transportasi udara dan saluran telepon Indonesia masih kalah jika dibandingkan dengan tetangga-tetangga terdekat seperti Malaysia dan Thailand (lihat Tabel 6). Akses listrik di Indonesia termasuk buruk dibandingkan dengan China dan Thailand. Indonesia hanya lebih baik dari Vietnam dan India. Ketersediaan listrik di Indonesia baru mencapai 21,6 GW* atau 108 watt per orang. Padahal total potensi yang dimiliki oleh Indonesia adalah sebesar 230 GW. Ketersediaan listrik tersebut hampir sama dengan India dan hanya seperenamnya Malaysia (609 Watt/Orang) serta jauh lebih kecil dibandingkan Jepang (1.874 Watt/Orang). Sedangkan, masalah listrik yang dihadapi Indonesia adalah kelangkaan pasokan listrik yang menimbulkan pemadaman bergilir dan akan dikurangnya subsidi listrik yang berdampak pada meningkatnya Tarif Dasar Listrik (TDL).

Tabel 6. Akses dan Stok Infrastruktur

	Jalan	Jalan Kereta Api	Pelabuhan	Transportasi Udara	Pasokan Listrik	Saluran Telepon	Rata-rata
China	50	27	61	80	61	49	55
India	89	20	90	65	106	103	79
Indonesia	94	60	95	68	96	79	82
Malaysia	24	19	112	100	87	102	74
Philippines	104	92	112	100	87	102	100
Thailand	35	52	47	26	41	84	48
Vietnam	102	58	99	84	103	36	80

Sumber: WEF, *FDI Strategy Paper* 2010.

Jaringan transportasi di Indonesia juga masih termasuk buruk (lihat Tabel 7). Persentase jalan aspal di Indonesia hanya sebesar 58%, jauh tertinggal dibandingkan Malaysia, Thailand, maupun China yang masing-masing sebesar 76%, 97%, dan 91%. Rendahnya persentase jalan aspal akan memicu ekonomi biaya tinggi, mengingat sulitnya akses transportasi akan meningkatkan biaya-biaya yang seharusnya tidak perlu keluar. Pertumbuhan jaringan jalan Indonesia dari tahun 1990 hingga 2000 terbilang sangat rendah, hanya sebesar 23% (lihat Tabel 5.4). Vietnam dan Laos mengalami pertumbuhan sebesar 104 dan 71%, jauh di atas pertumbuhan jaringan jalan Indonesia. Pertumbuhan jaringan jalan (rata-rata 13%) kalah cepat dibandingkan pertumbuhan jumlah kendaraan bermotor per 1.000 penduduk yang mencapai 80 % lebih.

Infrastruktur kereta api juga jauh tertinggal. Akses kereta api di Indonesia kebanyakan terdapat di pulau Jawa. Perlu kesadaran pemerintah untuk meningkatkan jaringan jalan kereta api, terutama di daerah-daerah selain pulau Jawa. Meningkatnya jaringan kereta api akan mempermudah proses lalu lintas barang yang akan membantu mengurangi biaya ekonomi tinggi.


Tabel 7. Jaringan Transportasi

Negara	Jaringan jalan (km per 100 km ²)	Persentase jalan aspal	Jaringan jalan kereta api (km per 100 km ²)
Malaysia	20	76	0,49
Thailand	12	97	0,79
Filipina	68	22	0,16
Cina	19	91	0,64
Indonesia	20	58	0,25
Vietnam	29	25	0,97
Kamboja	22	4	0,42
Laos	14	15	-
Mongolia	3	8	0,15

Sumber: Kompas (2009).

Indonesia yang mempunyai wilayah luas tidak bisa mengimbangi kebutuhan pembangkit listrik (lihat Tabel 8). Indonesia hanya lebih baik dari Filipina dan Laos, tapi kalah dengan negara-negara ASEAN lainnya. Lantas bagaimana industri Indonesia bisa bersaing jika pertumbuhan kapasitas pembangkit listrik tidak banyak? Masih segar peristiwa pemadaman listrik berkali-kali di daerah Jawa-Bali yang sering dikeluhkan oleh para pelaku industri, bahkan UMKM juga terkena dampak dari pemadaman listrik yang mengakibatkan produktifitas mereka menurun. Akibat krisis listrik, pelaku usaha juga harus membayar tarif yang empat kali lebih mahal dari tarif dasar listrik (TDL)-nya untuk penggunaan listrik pada masa beban puncak. Akibat listrik yang terus *byarpet* (hidup-mati) pada Juli 2008 Dubes Jepang di Jakarta mewakili sekitar 400 perusahaan Jepang yang memiliki investasi di Indonesia, mengancam akan henggang dari Indonesia (Kompas, 2009). Gambar 6 menunjukkan besarnya kebutuhan investasi infrastruktur mencapai Rp 1.303 triliun, di mana APBN dan sumber dana domestik tidak mencukupi dan harus mengundang keterlibatan swasta dan negara donor.

Tabel 8. Total Panjang Jaringan Jalan dan Kapasitas Pembangkitan Listrik, 1990-2000



	Total Jaringan Jalan (km)			Kapasitas Pembangkitan Listrik (GW)			Rata-rata pertumbuhan PDB tahunan
	1990	2000	Pertumbuhan	1990	2000	Pertumbuhan	
China	1.028.348	1.679.848	63%	127	299	136%	10,1%
Indonesia	288.727	355.951	23%	13	25	98%	4,2%
Laos	13.971	23.922	71%	0	0	92%	6,3%
Filipina	160.560	201.994	26%	7	12	81%	3,0%
Thailand	52.305	60.354	15%	8	19	125%	4,5%
Vietnam	105.557	215.628	104%	2	6	180%	7,6%

Sumber: Kompas (2009).

Gambar 6. Kebutuhan Investasi Infrastruktur 2005-2009



Sumber: Infrastructure Summit 2005 dalam Kompas (2009).

Pemerintahan Presiden SBY sudah menyadari lemahnya infrastruktur di Indonesia. Pemerintah menuangkan paket kebijakan infrastruktur secara eksplisit yang dituangkan dalam Inpres No.6/2007 hingga Inpres No.5/2008. Paket ini ditujukan untuk mewujudkan reformasi kebijakan, regulasi, dan kelembagaan penyelenggaraan infrastruktur dan peningkatan investasi. Selain itu, untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur, Departemen Pekerjaan Umum memperoleh alokasi anggaran yang paling tinggi dibanding departemen yang menangani infrastruktur lainnya. Pada 2008 yang lalu, alokasi anggaran Departemen Pekerjaan Umum mencapai Rp 36,1 triliun. Bahkan dengan paket stimulus fiskal, pemerintah telah menetapkan anggaran Rp 12,2 triliun untuk menambah alokasi anggaran proyek infrastruktur yang telah ditetapkan dalam APBN 2009 sebesar Rp 102 triliun.

Tabel 9 mencoba meringkas sasaran dan pencapaian program ekonomi nasional di bawah pemerintahan SBY. Meski dari kinerja ekonomi lebih baik daripada rezim sebelumnya, ternyata masih banyak sasaran pemerintah SBY yang belum tercapai. Inilah pekerjaan rumah bagi presiden terpilih pasca pemilu 2009 nanti.

**Tabel 9. Ringkasan Pencapaian Sasaran Program
Ekonomi Nasional, Tahun 2004-2009**

No	Sasaran	Hasil Sampai Tahun 2007	Tercapai/Belum Tercapai*
1	Pertumbuhan ekonomi sebesar 7,6% pada tahun 2009.	Pertumbuhan ekonomi tercatat meningkat cukup signifikan dari 5% pada tahun 2004 menjadi 6,3% pada akhir tahun 2007.	Belum tercapai karena pertumbuhan ekonomi per tahun selama 2005-2008 sebesar 5,9% dan pada tahun 2009 diproyeksikan hanya mencapai 4,5-5,5%.
2	Mengurangi angka pengangguran terbuka menjadi 5,1% pada tahun 2009.	Jumlah pengangguran terbuka menurun secara signifikan, yaitu dari 11,2% pada tahun 2005 menjadi 9,1% pada tahun 2007. Selain itu jumlah lapangan pekerjaan meningkat sebesar 6 juta.	Belum tercapai karena meski menurun pengangguran masih 9,1% pada tahun 2007, masih jauh dari target 5,1% di tahun 2009.
3	Menurunkan angka kemiskinan menjadi 8,2% pada tahun 2009.	Angka kemiskinan meningkat menjadi 17,8 tahun 2006 dan 16,6% pada tahun 2007 dari sebesar 16% pada tahun 2005.	Belum tercapai karena kemiskinan masih 15,4% pada tahun 2008, masih jauh dari target 8,2% tahun 2009.
4	Peningkatan daya saing ekonomi nasional dan pengurangan biaya transaksi.	Pertumbuhan industri nonmigas sebesar 28% dari nilai PDB nasional dan industri pengolahan nonmigas sebesar 23%. Selain itu nilai ekspor produk industri tumbuh menjadi US\$75,9 miliar pada tahun 2007.	Belum tercapai karena industri tumbuh hanya 5,9%, 5,3%, 5,2%, 4,6% masing-masing pada tahun 2005, 2006, 2007, 2008.
5	Peningkatan investasi khususnya untuk infrastruktur.	Pada akhir tahun 2007 kondisi mantap jalan mencapai 28.417,68 km atau sekitar 82%. Kondisi ini telah melampaui target awal yang hanya sebesar 81%.	Target tercapai tapi dibandingkan negara ASEAN, Indonesia masih tertinggal.

*Dikatakan tercapai apabila indikator tersebut ada pertumbuhan positif sampai tahun 2009.

Sumber: Dirangkum dari Bappenas (2008); Hasil analisis Kuncoro (2009).

PENUTUP

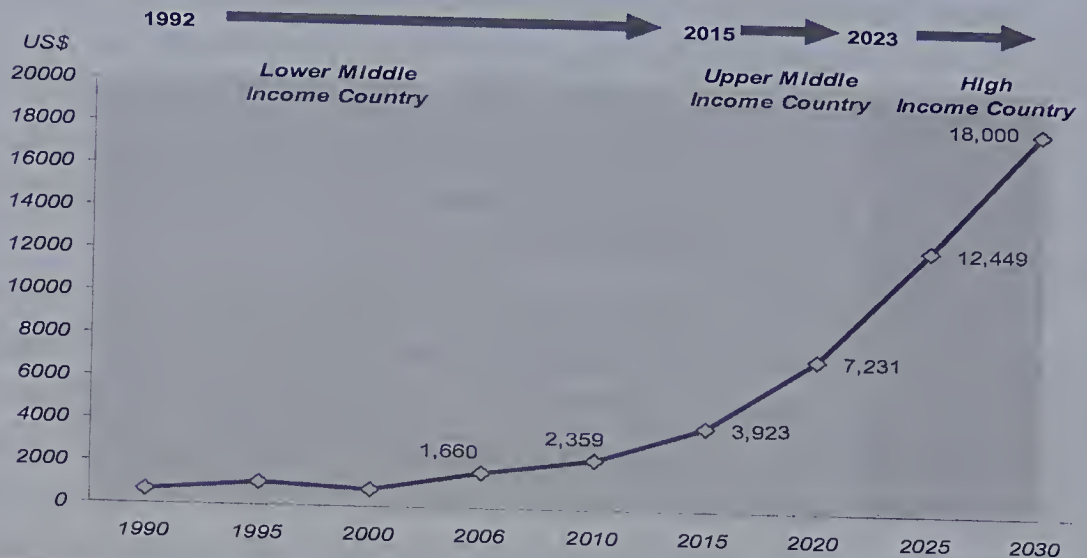
Kesimpulannya, pertumbuhan ekonomi Indonesia masih jauh dari “berkualitas”. Inilah tantangan terbesar tim ekonomi dalam kabinet saat ini maupun pemerintah baru hasil pemilu 2009. Sejak 1998 hing-

ga 2009 Indonesia memiliki 4 presiden dengan gaya kepemimpinan dan memerintah yang berbeda. Masalahnya, apakah perubahan presiden dan anggota DPR juga membawa perubahan signifikan dilihat dari indikator ekonomi dan kesejahteraan? Fokus perhatian perlu diarahkan pada bagaimana menurunkan angka kemiskinan, pengangguran, ketimpangan pendapatan, dan strategi mengurangi dampak krisis keuangan global.

RPJMN di era SBY, sebagai pengganti GBHN di era Soeharto dan Propenas di era Gus Dur/Megawati, belum banyak mengubah pola pertumbuhan ekonomi dan membawa perbaikan tingkat kesejahteraan rakyat secara signifikan. Dalam buku berjudul 'Membangun Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan' (2009), visi Indonesia 2014, menurut SBY-Boediono, adalah terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan. Misinya, melanjutkan pembangunan menuju Indonesia yang sejahtera, memperkuat pilar-pilar demokrasi, dan memperkuat dimensi keadilan di semua bidang. Untuk mewujudkan visi-misi tersebut, agenda utama pembangunan nasional 2009-2014 meliputi: (1) pembangunan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan rakyat; (2) perbaikan tata kelola pemerintahan; (3) penegakan pilar demokrasi; (4) penegakan hukum dan pemberantasan korupsi; (5) pembangunan yang inklusif dan berkeadilan.

Dengan menyimak perkembangan kinerja ekonomi Indonesia selama 10 tahun terakhir barangkali sudah saatnya "reformasi" perlu dikaji ulang apa sudah berada dalam jalur "yang benar"? Rakyat perlu mendapat gambaran bagaimana *roadmap*, peta jalan, bagaimana negara ini akan dibawa selama 5 hingga 25 tahun mendatang? Saat ini Indonesia berada pada kelompok negara berpendapatan menengah papan bawah (*lower middle income*). Posisi ini diperkirakan akan terus bertahan hingga tahun 2015 sebelum Indonesia masuk kelompok negara berpendapatan menengah papan atas (*upper middle income*) (lihat Gambar 7). Proses industrialisasi akan menjadi katalisator menuju negara maju, yakni Indonesia akan mencapai pendapatan per kapita sekitar US\$ 18 ribu. Dengan jumlah penduduk mencapai 285 juta jiwa di mana Indonesia masuk ke dalam lima besar perekonomian dunia dengan PDB sebesar US\$ 5,1 triliun. Masalahnya, bagaimana tahapan strategis yang harus dilakukan agar Indonesia menjadi negara maju?

Gambar 7. Transformasi Indonesia Menuju Negara Maju



Sumber: Yayasan Indonesia Forum (2007).

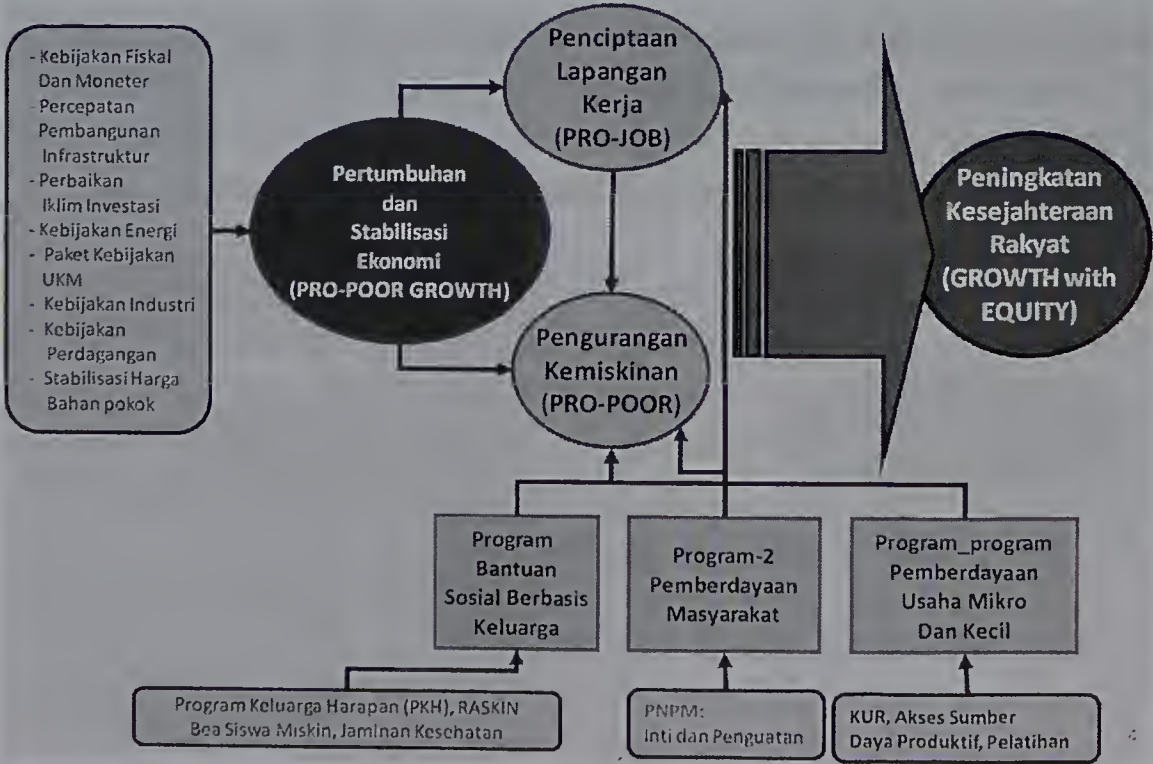
Ke depan, diperlukan rencana reformasi yang komprehensif dan berjangka menengah, setidaknya 5 tahun (jangka menengah) atau 25 tahun ke depan (jangka panjang). Apakah momentum 100 tahun kebangkitan nasional sudah menunjukkan tanda-tanda ekonomi Indonesia mulai bangkit? Untuk mencapai Negara Industri Baru 2030 agaknya perlu banyak menjawab masalah struktural yang dihadapi industri Indonesia dan perlu tahapan strategis yang lebih fundamental agar dapat mencapai bangunan industri yang diinginkan.

Belajar dari perencanaan pembangunan nasional di masa lalu, setidaknya dikenal beberapa kecenderungan: *Pertama*, belum dimasukkannya dimensi spasial dalam perencanaan pembangunan. Seolah-olah kita hidup dalam dunia 'aspasial' (*spaceless*), di mana faktor perbedaan masalah dan potensi antar kecamatan, kabupaten, dan kota dianggap tetap dan seragam. Perlu dicatat bahwa krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak merata dirasakan antar daerah. Pada saat ekonomi nasional mengalami kontraksi pertumbuhan ekonomi -13,1% pada tahun 1998, terbukti propinsi Irian Jaya tumbuh 12,7%, demikian juga dengan Batam yang mengenyam pertumbuhan ekonomi sebesar 3,5%. Jelas bahwa *country risk* tidak identik dengan *regional risk*, resiko melakukan bisnis di daerah. Memang sudah ada RUTRW (Rencana Umum Tata Ruang Wilayah). Namun RUTRW nampaknya

dalam praktek lebih banyak dilanggar karena pertimbangan jangka pendek yang pragmatis.

Kedua, kendati RPJMN 2009-2014 sudah memasukkan kerangka besar peningkatan kesejahteraan rakyat dengan strategi *growth with equity* (lihat Gambar 8), pemerintah perlu lebih serius menangani ketimpangan antardaerah dan antargolongan masyarakat yang cenderung meningkat. Sepuluh tahun era reformasi ternyata belum banyak membawa perubahan di negeri ini. Pembangunan ekonomi kita sudah terbukti bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang tidak berkualitas, aspasial, bias ke kawasan barat Indonesia, dan hanya menguntungkan kelompok kaya di negeri ini. Untuk itu strategi pembangunan yang inklusif dengan empat pilar perlu diimplementasikan lebih serius (lihat Gambar 9). Tujuan besar strategi ini adalah menjangkau dan mengangkat derajat seluruh lapisan masyarakat (*development for all*).

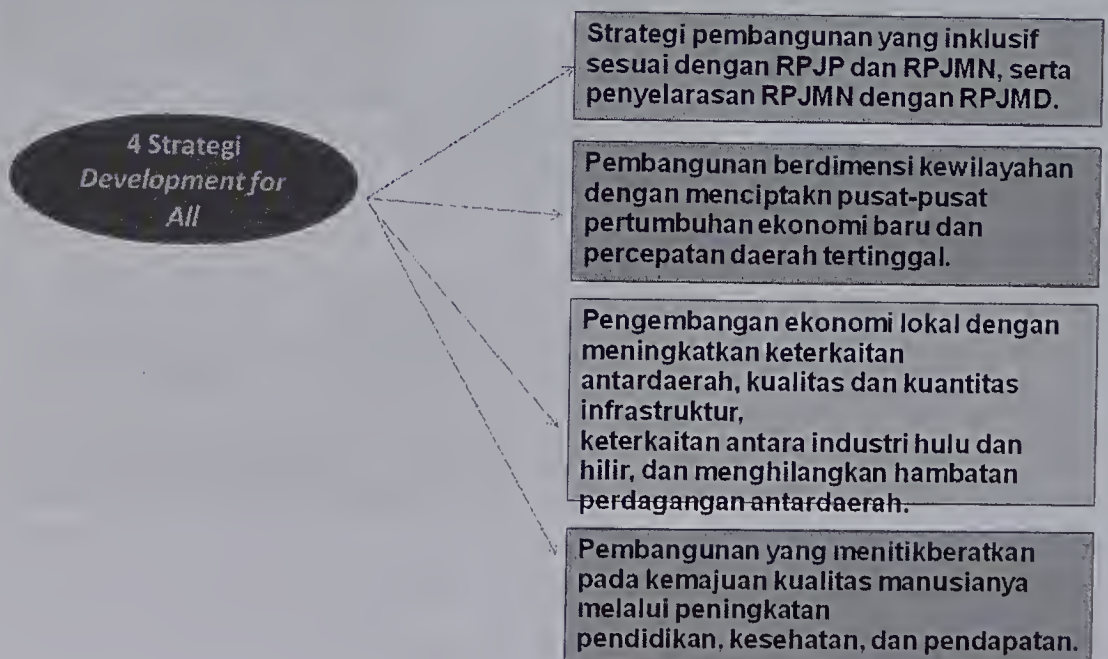
Gambar 8. Kerangka Besar Peningkatan Kesejahteraan Rakyat



Sumber: Alisjabana (2010).

Ketiga, pendekatan sektoral masih lebih menonjol daripada regional. Di masa pemerintah Soeharto, ini jelas tampak dengan dominannya penerapan asas dekonsentrasi dan orientasi sektoral. Pendekatan semacam ini sah saja karena paradigma sentralisasi amat kuat. Tak dapat dipungkiri, yang terjadi adalah pembangunan 'di daerah', dengan inisiatif, petunjuk, dan dana dari pusat. Budaya *bimas* (bimbingan melulu dari atas), *inmas* (instruksi melulu dari atas), dan *tunt* (tuntunan dari atas) sudah mengakar di benak dan praktek sehari-hari para birokrat di daerah. Di era otonomi daerah sejak tahun 2001, harusnya paradigma 'membangun daerah' lebih difokuskan (Kuncoro, 2004). Artinya, daerahlah yang harus punya inisiatif, prakarsa, kemandirian dalam menyusun, merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah. Asumsinya, daerah lebih tahu tentang masalah dan potensi yang ada di daerahnya masing-masing. Implikasinya, Pemerintah pusat tidak bisa menjalankan perencanaan "cetak biru", yang seragam untuk seluruh daerah, tapi harus mempertimbangkan perbedaan potensi dan masalah antardaerah, dan dampak aktivitas ekonomi antardaerah (*regional spillovers*). Selain itu, diperlukan harmonisasi dan sinkronisasi strategi kebijakan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Gambar 9. Strategi Pembangunan Inklusif



Keempat, belum dianutnya perencanaan antisipatif terhadap berbagai macam “gangguan” (*disruption*), baik karena alam (tsunami, gempa, banjir) maupun manusia (misal: bom, kebakaran). Dalam ilmu perencanaan, ini disebut *perencanaan interaktif* yang memahami perlunya menjadi fleksibilitas terhadap keadaan yang terus menerus berubah (Kuncoro, 2004: bab 3). Pendekatan ini merupakan solusi ketidakefektifan perencanaan dampak di daerah-daerah yang mengalami kontraksi perekonomian (laju pertumbuhan negatif, deindustrialisasi, dan banyak pengangguran). Sekaligus, juga adanya kesadaran bahwa perencanaan harus mengantisipasi dampak dan bukan bereaksi atas dampak yang muncul. Pendekatan ini mempertimbangkan kekuatan semua sektor ekonomi, mengantisipasi prospek penurunan kinerja ekonomi daerah, merencanakan proyek ekonomi yang potensial, dan menyajikan informasi yang dibutuhkan oleh organisasi dan pemimpin masyarakat untuk melakukan aksi apa pun di daerah.

Dengan reformasi seperti ini diharapkan akan terjadi perubahan iklim investasi dan implementasi pembangunan di Indonesia. Presiden SBY pun menyadari adanya lima kunci sukses kabinet, yaitu adanya kejelasan visi, kebijakan yang tepat, kepemimpinan yang efektif, manajemen yang baik, serta pemerintahan yang baik. Visi SBY untuk membangun dunia usaha yang adil, sehat, dan berkembang (Yudhoyono, 2004), perlu ditindaklanjuti dengan strategi dan langkah nyata.

Memimpin dalam situasi krisis global tidaklah sama dengan situasi normal. Djohan (2006) menggarisbawahi bahwa krisis menuntut *a no-nonsense leader*. Artinya krisis menuntut pemimpin bekerja lebih keras, membuat keputusan yang tepat secara cepat, dan mampu mengimplementasikannya secara tegas. Implikasinya, pemilu memilih presiden bulan Juli 2009 amat ditunggu apa menghasilkan pemimpin seperti ini?

Masalahnya, kebangkitan ekonomi Indonesia sebagai bangsa yang besar dan disegani membutuhkan “jalan baru, mobil baru, atau sopir baru”? (Kuncoro, 2009). “Jalan baru” berarti *roadmap* atau RPJMN baru. Karena tak ada parpol yang mampu meraih 25% suara, “mobil baru” berupa koalisi parpol merupakan keniscayaan. Faktanya, Indonesia telah memilih pasangan SBY dan Boediono sebagai

presiden dan wapres baru untuk periode 2009-2014. Sayang sekali bila harapan perubahan yang diinginkan rakyat hanya angin surga yang berhembus kencang saat kampanye. Semoga kebangkitan ekonomi Indonesia tidak hanya menjadi mitos.

KEPUSTAKAAN

- Alisjahbana, Armida. 2010. "Percepatan Pembangunan Ekonomi yang Inklusif dan Berkeadilan", *Sidang Pleno ISEI*, Bandung, 21 Juli.
- Badan Perencanaan Statistik (BPS). 2009. "Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009". *Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli*.
- Badan Perencanaan Statistik (BPS). 2009. "Survei Penduduk 2000 dan Survei Penduduk Antar Sensus 2005".
- Bappenas (2008a). "Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2004-2009", <http://www.bappenas.go.id/node/42/57/>, 20 November 2008.
- Bappenas (2008b). *Evaluasi Tiga Tahun Pelaksanaan RPJMN 2004-2009: Bersama Menata Perubahan*, Jakarta: Bappenas.
- Business Week .2005. "Yudhoyono's "Triple-Track Strategy", http://www.businessweek.com/magazine/content/05_27/b3941065.htm, 17 Juni.
- Case, E. Karl & Ray C. Fair. 1999. *Principles of Macroeconomics*, New Jersey: Prentice Hall.
- Chalmers, Ian & Vedi R. Hadiz (eds.). 1997. *The Politics of Economic Development in Indonesia*, New York: Routledge.
- Departemen Perindustrian. 2005. *Kebijakan Pembangunan Industri Nasional*, Jakarta: Departemen Perindustrian.
- Djohan, Robby. 2006. *Leading in Crisis: Praktik Kepemimpinan dalam Mega Merger Bank Mandiri*, Jakarta: Bara.

- Kadin. 2006. *Good Governance atau Bad Governance: Memahami dan Menangkap Arti Penting Good Corporate Governance*, Jakarta: Tim Komite Tetap Good Corporate Governance Kadin.
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). 2009. *Pahami Dulu, Baru Lawan: Buku Panduan Kamu Buat Ngelawan Korupsi*, Jakarta: KPK.
- Kompas. 2009. "Harga Buruknya Infrastruktur", *Kompas*, 24 April.
- Kompas. 2009. "SOS Infrastruktur Indonesia", *Kompas*, 24 April .
- Kuncoro, Mudrajad. 2009. *Ekonomika Indonesia: Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*, Yogyakarta: STIM YKPN.
- Kuncoro, Mudrajad. 2009. "Visi Capres: Change We Believe In", *Investor Daily*, Senin 28 Mei.
- Kuncoro, Mudrajad. 2008. "Reformasi Persimpangan Jalan", *Investor Daily*, 19 Mei.
- Kuncoro, Mudrajad. 2008. "Menunggu Aksi Kebijakan Industri Prioritas", *Bisnis Indonesia*, <http://web.bisnis.com/edisi-cetak/edisi-harian/1id37217.html>. 2 Januari .
- Kuncoro, Mudrajad. 2007. *Ekonomika Industri Indonesia: Menuju Negara Industri Baru 2030?*, Yogyakarta: ANDI Offset.
- Kuncoro, Mudrajad. 2005. "Industri Indonesia Di Persimpangan Jalan", *Kompas*, <http://www2.kompas.com/kompascetak/0502/19/Fokus/1565611.htm>, 19 Februari.
- Kuncoro, Mudrajad. 2005. "Industri Di Bawah Bayang-bayang Krisis Jilid II", *Kompas*, <http://www2.kompas.com/kompascetak/0508/27/Fokus/2003432.htm>, 27 Agustus.
- Kuncoro, Mudrajad. 2005. "Kisah Sedih Industri", *Kedaulatan Rakyat*, <http://www.kedaulatan-rakyat.com/article.php?sid=35645>, 1 Desember.
- Kuncoro, Mudrajad. 2007. *Membangun Industri Indonesia: Masalah dan Reformasi Kebijakan*, pidato pengukuhan Guru Besar Ekonomi di Fakultas Ekonomika & Bisnis UGM, <http://www.mudrajad.com/upload/pidato%20final%20dengan%20lampiran.pdf>, 5 April 2007, Yogyakarta: UGM.

- McLeod, Ross H. & Andrew MacIntyre (eds.). 2007. *Indonesia: Democracy and The Promise of Good Governance*, Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Muftie, Aries. 2006. "Eksistensi BUMD Dalam Menjalankan Peran Sosial Di Era Otonomi Daerah", makalah dalam *Seminar Revitalisasi dan Optimalisasi Peran BUMD Sebagai Lokomotif Lokal Di Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta 6 September.
- Prachowny, Martin F. J. 1993. "Okun's Law: Theoretical Foundations and Revised Estimates," *The Review of Economics and Statistics*, 75(2), pp. 331-336.
- Suehiro, Akira. 2008. *Catch-up Industrialization: The Trajectory and Prospects of East Asian Economies*, Singapore: NUS Press.
- Tambunan, Tulus. 2006. *Perekonomian Indonesia Beberapa Masalah Penting*, Jakarta: PT Ghalia Indonesia.
- Transparency Internasional. 2009. "Methodology of TI's Corruption Perceptions Index 2008", <http://www.transparency.org/cpi>, diakses 20 Januari.
- Transparency Internasional. 2009. "2008 Corruption Perceptions Index Regional Highlights: Asia-Pacific", <http://www.transparency.org/cpi>, diakses 20 Januari.
- Transparency Internasional Indonesia. 2008. "Indeks Indonesia Naik Signifikan", <http://www.ti.or.id/>, diakses 23 September.
- Van Der Eng, Pierre. 2001. "Indonesia's Economy and Standard of Living in The Twentieth Century", in Grayson Lloyd And Shannon Smith (eds.), *Indonesia Today: Challenges Of History*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Wikipedia. 2009. "Okun's Law", http://en.wikipedia.org/wiki/Okun's_Law, 24 April.
- Wikipedia. 2009. "Phillips Curve", http://en.wikipedia.org/wiki/Phillips_curve, 24 April.

- World Audit. 2008. "Democracy Table", <http://www.worldaudit.org>, diakses 20 Januari.
- World Economic Forum. 2009. "Global Competitiveness Report 2008-2009", <http://www.weforum.org/documents/GCR0809/index.html>, diakses 30 April 2009.
- World Economic Forum. 2011. "Global Competitiveness Report 2011-2012", <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012>, diakses 29 September.
- Wuryandani, Gantiah. 2009. "Meninjau Pengangguran dan NAIRU Indonesia: 'Implikasinya Terhadap Kebijakan Moneter'", <http://www.bi.go.id>, diakses 24 April.
- Yayasan Indonesia Forum (YIF). 2007. *Visi Indonesia 2030*, Jakarta: YIF.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2009. *Membangun Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan*, Jakarta.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2006. "Triple Track Strategy: Upaya Mengurangi Pengangguran dan Kemiskinan", <http://www.presidensby.info/index.php/topik/2006/12/21/44.html>, 21 Desember.
- Yudhoyono, Susilo Bambang & M. Jusuf Kalla. 2004. "Membangun Indonesia yang Aman, Adil, dan Sejahtera: Visi, Misi, dan Program", http://www.brighten.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=69:visi-misi-program&catid=52:buku&Itemid=83, Jakarta, 10 Mei.
- Zuhal. 2008. *Kekuatan Daya Saing Indonesia: Mempersiapkan Masyarakat Berbasis Pengetahuan*, Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.

Terbaikannya Potensi Strategis Kelompok *Transient Poor* dalam Kebijakan

Titiek Kartika Hendrastiti dan Djonet Santoso

Jumlah penduduk Indonesia yang termasuk klasifikasi transient poor ternyata cukup besar, bahkan lebih besar dari jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan itu sendiri. Ironisnya, kondisi mereka "tersembunyi" kurang diakui eksistensinya oleh para pengambil kebijakan. Konsekuensinya, banyak program penanggulangan kemiskinan lebih banyak diarahkan pada mereka yang berada di bawah garis kemiskinan. Sementara kelompok transient poor yang berada sedikit di atas garis kemiskinan dianggap telah mandiri sehingga kurang mendapat prioritas. Bias dan kegagalan program-program penanggulangan kemiskinan selama ini diduga salah satunya disebabkan oleh tidak dikenalnya potensi konflik kepentingan antara kelompok transient poor dan kelompok sasaran program-program kemiskinan tersebut. Studi ini bertujuan untuk membuka wacana tentang fenomena transient poverty, yang dapat dijadikan salah satu komponen sosial dalam pembangunan manusia dan penyempurnaan strategi daerah atau nasional untuk penanggulangan kemiskinan. Hasil studi ini memberi gambaran tentang dimensi sosial kelompok transient poor, dan menemukan peran strategis dari kelompok ini dalam "mendukung" perubahan sosial pada kelompok miskin perkotaan. Studi ini juga menghasilkan rancangan model penguatan kelompok transient poor.

PENDAHULUAN

Krisis ekonomi yang telah berlangsung di Indonesia sejak tahun 1997, dan berlanjut dengan resesi ekonomi global tahun 2008 telah

membawa dampak yang luas. Salah satu yang terkait dengan kemiskinan adalah bertambahnya jumlah orang miskin secara signifikan. Fenomena itu mendorong munculnya sebuah realita baru di Indonesia, yaitu "terbentuknya" kelompok *transient poor* dalam jumlah besar. Istilah *transient poverty* dipergunakan untuk menunjuk atau menggambarkan kelompok masyarakat yang masuk dalam klasifikasi rentan miskin, atau kemiskinan sementara (BPS 2006), kelompok hampir miskin (Bank Dunia 2006), kelompok masyarakat dekat miskin (Ma'ruf 2006), atau kelompok masyarakat yang berada sedikit di atas garis kemiskinan (Bappenas 2006).

Dari dimensi ekonomi, mereka itu adalah kelompok masyarakat yang tidak termasuk miskin tapi posisinya sedikit di atas garis kemiskinan, sehingga mereka tidak memperoleh subsidi dari banyak program untuk penanggulangan kemiskinan dari pemerintah. Kelompok ini sangat rentan terhadap berbagai perubahan yang terjadi di lingkungan sekitarnya, baik secara ekonomi maupun sosial. Kebijakan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dengan berbagai variasi misalnya, pasti berdampak langsung dan memicu inflasi yang bersifat negatif terhadap kesejahteraan kelompok *transient poor* karena mempengaruhi pendapatan riilnya. Kenaikan harga BBM pasti diikuti oleh kenaikan harga pokok lainnya yang akan memicu terjadinya inflasi negatif. Padahal, kelompok masyarakat *transient* ini dapat dipastikan tidak akan mendapatkan subsidi program kemiskinan yang ada.

Penegasian eksistensi kelompok *transient poor* selama ini berimplikasi serius sebagai penghambat pencapaian tujuan program-program penanggulangan kemiskinan. Jika diakui keberadaannya, kelompok ini diduga justru akan mampu berperan mempercepat tercapainya tujuan-tujuan pemberdayaan kelompok masyarakat miskin. Diantara, kekuatan strategi bertahan hidup (*survival*) dari kelompok *transient poor* adalah dari kekuatan kelompok perempuan, terutama yang bertahan pada sektor informal dan berbagai kegiatan ekonomi lain yang tidak terakui dalam konteks "pasar" (INSTRAW 2007; UNFPA 2007).

Secara matematis, mereka yang tergolong dalam kelompok *transient poor* berjumlah 49 persen dari total penduduk. Karena jumlah-

nya yang potensial, studi potensi *transient poverty* merupakan upaya langkah maju pengembangan kebijakan kemiskinan yang lebih komprehensif. Hasil-hasil penelitian terdahulu secara jelas juga mengindikasikan peran strategis kelompok *transient poor* pada usaha-usaha *survival* kelompok masyarakat di bawah garis kemiskinan (lihat Suselo 2008; Peilouw 2007; Harmadi 2007; Muyanga dkk. 2007; Santoso dan Hendrastiti 2006, 2007; Smith and Middleton 2007; Bhata and Sharma 2006; Hutahaean 2006; Karnesih 2005; Santoso dan Hendrastiti 2005; Kurosaki 2005; Destama 2004; Rahayu 2004; Sari 2004; Mochtar 2001; Jalan and Ravallion 1998).

Penelitian ini mencoba memahami dimensi sosial kerentanan dan pola survival kelompok *transient poor*. Dengan melihat polanya, maka artikel ini mencoba untuk mengkreasi model pemberdayaan yang dapat mendukung strategi *survival* bagi kelompok itu, termasuk pada kelompok perempuan. Dengan model pemberdayaan tersebut kebijakan publik yang merespon persoalan *transient poverty* masyarakat di wilayah perkotaan di masa-masa mendatang bisa disusun.

KONTEKS TRANSIENT POVERTY DI INDONESIA

Pemerintah Indonesia mengumumkan angka kemiskinan di Indonesia pada tahun 2006 sebesar 39,05 juta atau 17,75 persen, dengan garis kemiskinan ditetapkan pada tingkat penghasilan sebesar 1,55 dollar AS (BPS, 2006). Bergeser sedikit di atas garis kemiskinan, analisis Bank Dunia (2006) menunjukkan, 49 persen atau lebih dari 100 juta penduduk Indonesia hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari. Bank Dunia (2006) memperhitungkan 108,78 juta orang dari total penduduk Indonesia berada dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Lebih jauh diungkapkan bahwa terdapat perbedaan sangat tipis antara penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan penduduk yang berada hanya sedikit di atas garis kemiskinan. Disebutkan dalam kajian Bank Dunia tersebut, angka kemiskinan nasional yang dikeluarkan Badan Pusat Statistik (BPS) terkesan menyembunyikan kenyataan tentang sedemikian besarnya kelompok masyarakat Indonesia yang sangat rentan untuk menjadi miskin (*transient poor*). Padahal, tingkat pergeseran status ekonomi

antara kelompok rakyat miskin dan kelompok hampir miskin relatif ketat. Lebih dari 38 persen rumah tangga miskin pada tahun 2006 misalnya, tidak tergolong miskin pada tahun sebelumnya. Lebih lanjut digarisbawahi, masalah kemiskinan di Indonesia diyakini akan menjadi lebih serius jika kemiskinan tidak diukur semata berdasarkan batas penghasilan harian (Bank Dunia 2006).

Selain itu, harus ada perbedaan analisis antara kemiskinan laki-laki dan kemiskinan perempuan karena perbedaan status sosial dua kelompok tersebut mewarnai gambaran kemiskinan. Secara khusus, data kemiskinan dunia tahun 2007 menunjukkan bahwa rata-rata kemiskinan perempuan lebih besar dari rata-rata kemiskinan laki-laki, yaitu 13,8 persen dibanding 11,1 persen. Untuk kawasan Asia teridentifikasi bahwa kesenjangan persentase rata-rata kemiskinan perempuan dan laki-laki adalah 10,7 persen banding 9,7 persen (Cawthorne 2008). Data ini memberi bukti bahwa melihat kemiskinan dari situasi kelompok perempuannya akan lebih mempertajam penjelasan fenomena kemiskinan itu sendiri.

Beberapa indikator terkait tujuan pembangunan milenium (*Millennium Development Goals/MDGs*) menunjukkan Indonesia tertinggal dari negara-negara lain di Asia (Bank Dunia 2006). Sejumlah 25 persen anak-anak berusia di bawah lima tahun di Indonesia digolongkan menderita gizi buruk. Sampai dengan tahun 2002 angka kematian ibu di Indonesia 307 per 100.000 kelahiran hidup, atau tiga kali lebih tinggi dari angka kematian ibu di Vietnam, serta enam kali lebih tinggi dari angka kematian ibu di China dan Malaysia. Bahkan angka kematian ibu pada tahun 2009 pernah mencapai 420 per 100.000 kelahiran hidup. Tahun 2010 ini turun menjadi: 228 per 100.000 kelahiran hidup. Namun prestasinya tetap buruk di Asia Tenggara. Target sampai dengan tahun 2015 turun ke 103 per 100.000 kelahiran.¹

Akses penduduk terhadap pendidikan, sarana air bersih dan sanitasi juga menjadi masalah krusial. Kajian Bank Dunia ini menyarankan, pengentasan kemiskinan perlu dilakukan pemerintah dengan mengefektifkan pertumbuhan ekonomi, pelayanan publik, dan belanja negara untuk kepentingan masyarakat miskin. Pertumbuhan

¹ www.sabili.co.id

ekonomi akan lebih berpihak pada masyarakat miskin jika revitalisasi pertanian diimplementasikan bersamaan dengan pengembangan infrastruktur pedesaan. Sementara, pelayanan publik mensyaratkan adanya reformasi birokrasi. Pembenahan birokrasi itu, antara lain terkait dengan pertanggungjawaban penyediaan layanan publik yang selama ini kerap tak jelas. Di sisi lain, pemerintah juga diharapkan mampu mengelola anggaran secara lebih efektif dan transparan untuk kepentingan masyarakat miskin. Terkait dengan pengelolaan anggaran, Bank Dunia (2006) menilai, kapasitas pemerintah daerah yang tidak merata, kerap menjadi kendala bagi pengentasan kemiskinan.

Di antara 135 negara berkembang, *Human Poverty Index* (HPI) Indonesia ada pada urutan 69, di atas Sri Lanka (Tabel 1). Dalam indeks tersebut, indikator *probability of not surviving past age 40* adalah 8,7 persen pada urutan 53, di atas Maroko. Indikator *adult illiteracy rate* adalah 9,0 persen pada urutan 42, di bawah Malaysia.

Tabel 1
Beberapa Indikator Kemiskinan Indonesia, 2006

<i>Human Poverty Index (HPI-1) 2006</i>	<i>Probability of not surviving past age 40 (%) 2005</i>	<i>Adult illiteracy rate (%ages 15 and older) 2006</i>	<i>People without access to an improved water source (%) 2006</i>	<i>Children underweight for age (% ages 0-5) 2006</i>
1. Czech Republic (1.7)	1. Singapore (1.8)	1. Cuba (0.2)	1. Bosnia and Herzegovina (1)	1. Croatia (1)
67. Sri Lanka (16.9)	51. Morocco (8.2)	40. Mexico (8.3)	71. Myanmar (20)	104. Liberia (26)
68. Maldives (17.1)	52. Jamaica (8.3)	41. Malaysia (8.5)	72. Ghana (20)	105. Philippines (28)
69. Indonesia (17.2)	53. Indonesia (8.7)	42. Indonesia (9.0)	73. Indonesia (20)	106. Indonesia (28)
70. Belize (17.5)	54. Vanuatu (8.8)	43. Sri Lanka (9.2)	74. Nicaragua (21)	107. Central African Republic (29)
71. Algeria (18.1)	55. Trinidad and Tobago (9.1)	44. Zimbabwe (9.3)	75. Lesotho (22)	108. Nigeria (29)
135. Afghanistan (60.2)	135. Zimbabwe (57.4)	127. Mali (77.1)	123. Afghanistan (78)	135. Bangladesh (48)

Sumber: United Nations Development Program (UNDP), 2007.

Telah banyak kebijakan untuk penanggulangan kemiskinan disusun oleh pemerintah dan telah pula diimplementasikan. Persoalan yang mendasar adalah bahwa kebijakan-kebijakan tersebut justru memperbesar jumlah masyarakat miskin dengan masuknya kelompok *transient poor* ke dalamnya. Kajian terhadap berbagai kebijakan yang berdampak pada pemecahan masalah kemiskinan mengindikasikan masih banyaknya permasalahan di lapangan, terutama pada pemenuhan dan perlindungan hak-hak dasar masyarakat miskin, kependudukan, ketidaksetaraan dan keadilan gender, percepatan pembangunan perdesaan, revitalisasi pembangunan perkotaan, percepatan pembangunan kawasan tertinggal, dan peluang dan tantangan.

Berita Resmi Statistik per 1 Juli 2007 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menggambarkan angka-angka mutasi penduduk miskin periode Februari 2005 – Maret 2007 (Tabel 2). Jumlah penduduk per Februari 2005 adalah sebanyak 35,1 juta orang. Dapat digarisbawahi bahwa dari jumlah tersebut, terdapat selisih pengurangan dan penambahan penduduk yang keluar dari miskin dan penduduk yang menjadi miskin. Jumlah penduduk miskin meningkat pada tahun 2006 menjadi sebanyak 39,3 juta orang.

Tabel 2
Mutasi penduduk miskin Februari 2005 – Maret 2007
(dalam jutaan orang)

Periode	Keadaan penduduk	Perkotaan	Perdesaan	Jumlah
Februari 2005	Pddk miskin	12,4	22,7	35,1
	Pddk keluar dari miskin	5,5	9,7	15,2
	Pddk tetap miskin	6,9	13,0	19,9
	Pddk menjadi miskin	7,6	11,8	19,4
Maret 2006	Pddk miskin	14,5	24,8	39,3
	Pddk keluar dari miskin	7,8	12,9	28,7
	Pddk tetap miskin	6,7	11,9	18,6
	Pddk menjadi miskin	6,9	11,7	18,6
Maret 2007	Pddk miskin	13,6	23,6	37,2

Sumber: Susenas Panel 2005, 2006, 2007 (diolah) Pada Berita Resmi Statistik, 1 Juli 2007.

Walaupun dari tabel di atas nampak jelas keberadaan masyarakat kelompok *transient poor* yang ditunjukkan dengan angka-angka jumlah penduduk yang keluar dari miskin dan jumlah penduduk yang menjadi miskin, banyak kebijakan publik mengenai penanggulangan kemiskinan tidak secara khusus ditujukan bagi pemberdayaan kelompok itu. Banyak kebijakan publik lebih fokus pada penanganan penduduk kelompok miskin sekali (*chronic poor*). Berbeda dari data BPS tersebut, Bank Dunia (2006) memperhitungkan 108,78 juta orang dari total penduduk Indonesia berada dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin. Terdapat perbedaan sangat tipis antara penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan penduduk yang berada hanya sedikit di atas garis kemiskinan. Disebutkan dalam kajian Bank Dunia tersebut, angka kemiskinan nasional yang dikeluarkan BPS terkesan menyembunyikan kenyataan tentang sedemikian besarnya kelompok masyarakat Indonesia yang sangat rentan untuk menjadi miskin ini.

Tulisan Panimbang (2007) mengidentifikasi telah terjadi pergeseran posisi penduduk miskin dan hampir miskin selama periode Februari 2005-Maret 2006. Sekitar 56,51 persen penduduk miskin pada bulan Februari 2005 tetap tergolong sebagai penduduk miskin pada Maret 2006, sisanya berpindah posisi menjadi tidak miskin. Sebaliknya, 30,29 persen penduduk hampir miskin di bulan Februari 2005 jatuh menjadi miskin pada bulan Maret 2006. Pada saat yang sama, 11,82 persen penduduk hampir tidak miskin di bulan Februari 2005 juga jatuh menjadi miskin pada bulan Maret 2006. Bahkan 2,29 persen penduduk tidak miskin juga terjatuh menjadi miskin di bulan Maret 2006. Perpindahan posisi penduduk ini menunjukkan jumlah kemiskinan sementara (*transient poverty*) cukup besar.

Tabel 3
Jumlah dan persentase penduduk
hampir miskin di Indonesia, 2005

Daerah	Jumlah (juta)	Persentase
Perkotaan	7,9	8,7
Perdesaan	18,3	15,2
Nasional	26,2	11,97

Sumber: BPS 2006

Seperti yang terlihat di tabel 3, jumlah penduduk hampir miskin di Indonesia hingga Februari 2005 tercatat sebanyak 26,2 juta orang yang sebagian besar terdapat di perdesaan. Studi menunjukkan bahwa hal itu disebabkan oleh pembangunan yang timpang selama ini. Kesempatan kerja, khususnya di sektor-sektor yang menghasilkan nilai tambah dan pendapatan/gaji tinggi seperti industri, perbankan dan perdagangan modern jauh lebih besar di perkotaan daripada di perdesaan. Di perdesaan kesempatan kerja masih didominasi oleh sektor pertanian yang menghasilkan nilai tambah dan upah relatif rendah.

Kemiskinan yang dialami oleh perempuan membentuk identitas dan *stereotype* yang berpengaruh pada kehidupan mereka sehari-hari. Kemiskinan sangat signifikan menghambat langkah mereka untuk beraktivitas. Human Development Report Indonesia (2004) menunjukkan gambaran kemiskinan pada kelompok perempuan secara makro sebagai berikut: 2/3 perempuan di dunia termasuk kategori miskin, perempuan masih tertinggal dan ditinggalkan dalam bidang pendidikan, di Indonesia 65% anak tidak sekolah adalah perempuan, pelayanan kesehatan tidak sensitif terhadap kebutuhan perempuan, angka kematian ibu tinggi, yang salah satunya disebabkan oleh asupan gizi yang buruk, pendapatan hanya 38 persen untuk perempuan, masih sedikitnya perempuan yang terlibat dalam pengambilan keputusan, anggaran pembangunan masih belum merespon kebutuhan perempuan.

Di banyak literatur dan diskusi telah menyinggung mengenai *transient poverty*, tetapi tidak banyak ditemukan diskusi mendalam mengenai determinan *transient poverty* itu sendiri. Juga masih sangat jarang "wajah" perempuan pada kelompok *transient poverty* ini dibahas. Banyak diskusi tentang determinan kemiskinan yang lebih mengarah pada pemahaman sangat miskin atau *chronic poverty*.

Review Fenomena Transient Poverty di Berbagai Negara

Transient poverty telah menjadi tema penelitian di berbagai negara berkembang bahkan di negara maju. Sebuah studi di perdesaan China, Jalan dan Ravallion (1998) mencatat kesejahteraan keluarga merupakan determinan penting bagi miskin kronis dan *transient poor*.

Mereka juga menemukan, meskipun lokasi geografis tempat tinggal, status pendidikan, dan status kesehatan sangat penting untuk menjelaskan kemiskinan kronis, tetapi ternyata tidak signifikan untuk *transient poor*. Jalan dan Ravallion (1998) mencatat bahwa:

“Both chronic and transient poverty are reduced by greater command over physical capital, and life-cycle effects for the two types of poverty are similar. But there the similarities end. Most policies aimed at reducing chronic poverty may have little or no effect on transient poverty”.

Sementara itu, penelitian di Nepal, Bhata and Sharma (2006) menemukan bahwa meskipun konsumsi per kapita rumah tangga naik pada tahun 1995/1996 dan 2002/2003, lebih dari 47% rumah tangga masih dalam kondisi miskin. Di antara mereka, 43 persen masuk dalam kemiskinan kronis dan 57% *transient poor*. Kesejahteraan keluarga, sumberdaya manusia, dan konflik horizontal diidentifikasi memiliki pengaruh signifikan pada kedua jenis kemiskinan tersebut. Karakteristik yang berbeda ditemukan di United Kingdom (UK); Smith and Middleton (2007) mencatat bahwa dalam jangka waktu 8 tahun, sepertiga penduduk pernah mengalami kemiskinan *transient*. Masuk ke *transient poverty* banyak disebabkan karena skema kontrak kerja yang pendek. Banyak keluarga yang kurang mapan berada di atas garis kemiskinan, meskipun diyakini bahwa posisinya aman, tetapi sangat tidak bermanfaat jika tidak ada jaminan kelanjutannya. PHK masih memberikan pengaruh yang besar pada jatuhnya kondisi ekonomi penduduk pada tingkat *transient*.

Penjelasan berbeda disampaikan oleh Kurosaki serta Muyanga dkk. Penelitian Kurosaki (2005) di wilayah pedesaan Pakistan mencatat bahwa muncul dan hilangnya kelompok *transient poverty* lebih pada persoalan aplikasi teoritis dan pengukuran. Jumlah kelompok *transient poor* akan sangat bergantung pada teori yang dipergunakan dan instrumen yang diaplikasikan. Argumentasi yang sama telah dibuktikan oleh Muyanga dkk. (2007) dari penelitian mereka di Kenya.

Meskipun belum menjadi fokus perhatian para peneliti di tanah air, persoalan *transient poverty* telah secara tidak langsung didiskusikan. Dari hasil risetnya yang menggunakan data Susenas 2005,

Harmadi (2007) menyimpulkan bahwa persentase penduduk miskin pada tahun 1996 dan 2005 ternyata relatif sama. Ini memperlihatkan tidak ada perubahan kondisi kesejahteraan di Indonesia. Ia berpendapat bahwa dalam hal pengangguran, pertumbuhan ekonomi memperlihatkan gerak yang searah dengan angka pengangguran. Hal ini mengindikasikan belum berkualitasnya pertumbuhan ekonomi dari sudut pandang pasar tenaga kerja. Hampir sama, Suselo (2008) berargumentasi, pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berkisar antara lima dan enam persen per tahun belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin. Pertumbuhan itu lebih ditopang oleh konsumsi daripada investasi. Argumentasi-argumentasi ini menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi yang beranjak membaik saat ini justru menciptakan ketimpangan karena hanya sekelompok kecil saja yang memiliki akses terhadap modal yang lebih tinggi dan yang kelak memperoleh keuntungan (*return*) yang lebih besar. Pertumbuhan itu pun masih lebih didominasi oleh sektor konsumsi sebagai pendukung bangkitnya sektor perdagangan. Dampaknya tentu buruk bagi struktur tenaga kerja di mana tenaga kerja lebih banyak berpindah ke sektor informal. Tenaga kerja sektor informal harus dipahami sangat rentan (*transient*) untuk turun kelas menjadi penduduk miskin karena tidak mendapatkan keamanan kerja (*job security*).

Di wilayah perdesaan, pemanfaatan sumber daya alam (SDA) hutan dan pesisir dipilih sebagai jalan keluar dari kemiskinan. Pemanfaatan SDA secara berlebihan mempercepat kerusakan hutan dan pesisir. Penelitian Santoso dan Hendrastiti (2005) pada masyarakat lokal di sekitar kawasan hutan lindung dan Taman Nasional Kerinci Seblat Bengkulu, mencatat bahwa masyarakat cenderung mengeksploitasi kawasan hutan karena keterbatasan ekonomi, keterbatasan keterampilan, dan keterbatasan peluang ekonomi di desanya. Kecenderungan ini diperparah karena inkonsistensi aparat kehutanan dalam menindaklanjuti persoalan *illegal logging* oleh pengusaha kayu yang di *backed up* aparat keamanan setempat (Santoso dan Hendrastiti 2005). Fenomena itu sama dengan yang ditemukan Chomitz (2007) dalam penelitiannya yang kaya dengan data empiris dan analisa tentang hutan TNKS.

Hasil penelitian Mochtar (2001) menarik untuk disimak selain fokusnya pada peran kelembagaan lokal, penelitian ini juga sekaligus merupakan evaluasi dari Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP). Program yang dimulai sejak tahun 1998 dan masih dipilih sebagai program unggulan sampai hari ini, hasilnya dinyatakan belum/tidak mencapai proses pemberdayaan bagi warga miskin, meskipun lembaga lokal telah mengupayakan kinerja sejak pada awal implementasi program. Mochtar menemukan beberapa penyebab diantaranya: (1) tidak terjadi transfer daya kepada warga miskin, sebab program lebih dimanfaatkan oleh kelompok yang mampu; (2) proses belajar sosial tidak berlangsung, sebab program lebih bernuansa ekonomi; dan (3) lembaga lokal lebih berperan sebagai penyalur kredit dari pada lembaga pemberdayaan. Di sana ada indikasi tentang pergulatan antara kelompok *chronic poor* dan *transient poor* pada program penanggulangan kemiskinan. Ini adalah catatan penting dalam studi *transient poverty*.

Studi kinerja pemerintah dalam program-program penanggulangan kemiskinan juga dilakukan oleh Karnesih (2005). Hasil penelitian mencatat bahwa walaupun persentase penduduk miskin mengalami penurunan, kesenjangan masih tetap tinggi dan pola yang terjadi tetap sama, yaitu persentase penduduk miskin di perdesaan lebih besar dibanding perkotaan. Salah satu penyebabnya adalah kinerja manajemen publik; dan desentralisasi yang dijalankan sejak tahun 1999 kurang mendorong keberdayaan kinerja elite lokal dalam komitmen dan akuntabilitas menjalankan program kemiskinan daerahnya. Penelitian Santoso dan Hendrastiti (2006; 2007) tentang kemiskinan masyarakat nelayan tradisional di wilayah Kabupaten Mukomuko Bengkulu mencatat melemahnya *social capital* diantara masyarakat nelayan dan konflik-konflik diantara mereka diperparah oleh lemahnya manajemen publik pemerintah kabupaten.

Kinerja pemerintah yang buruk juga ditemukan di Maluku Tengah. Dari hasil riset Peilouw (2007) menyebutkan tingkat dan penyebab tingginya tingkat kematian bayi pada masyarakat suku Nuaulu di Maluku Tengah adalah karena faktor-faktor sosial seperti: pendidikan, kesehatan, budaya, dan keterbatasan ekonomi rumah tangga pada masyarakat suku Nuaulu. Kebiasaan atau budaya tidak

akan menjadi masalah jika kebutuhan sosial dan ekonomi terpenuhi. Dalam konteks ini, *political will* dan komitmen pemerintah kabupaten merupakan akar persoalannya. Memburuknya kemiskinan yang disebabkan oleh kinerja pemerintah juga ditunjukkan oleh Hutahaean (2006) yang memfokuskan studinya pada tiga strategi untuk pengentasan kemiskinan: pengembangan kelembagaan, perubahan paradigma, dan pilihan kebijakan. Hutahaean (2006) membuktikan bahwa semakin memburuknya kemiskinan disebabkan oleh hambatan kelembagaan, kesalahan dalam pemilihan paradigma pembangunan, dan kesalahan dalam pemilihan kebijakan.

Yang menarik dari kajian studi di atas, masih sangat jarang yang mengungkap situasi sosial kelompok *transient poor* perempuan. Studi dari Rahayu (2004), Sari (2004), dan Destama (2004) ternyata menunjukkan fenomena yang berbeda tentang respon kelompok miskin terhadap sumber daya alam. Berbeda dari gambaran kemiskinan kawasan hutan lainnya, penelitian mereka menunjukkan bahwa perempuan di kawasan hutan lindung TNKS justru mampu bertahan mengatasi kebutuhan keluarganya, sambil memelihara hutan. Karena perempuan kawasan hutan hanya mengambil kayu dari pohon mati dan ranting-ranting. Temuan ini memberi argumentasi bahwa kemiskinan merusak hutan masih perlu di kaji, karena bisa menjadi mitos.

POTRET *TRANSIENT POOR* DI DUA KOTA PROVINSI BENGKULU

Untuk memotret situasi sosial kelompok *transient poor*, penelitian ini menggunakan metode 'Penilaian Kemiskinan Secara Partisipatif' (*Participative Poverty Assessment-PPA*), seperti yang banyak digunakan oleh Bank Dunia dan lembaga kajian internasional (*Institute of Development Studies, Institute of Social Studies, Institute of Development and Policy Management*). Metode ini mengkombinasikan pendekatan mikro dan makro sekaligus mengidentifikasi persoalan di lapangan serta kebijakan yang diperlukan untuk mengatasinya.

Dengan kerangka analisis PPA studi ini dapat memperoleh informasi mengenai persepsi sekelompok masyarakat tentang kemiskinan,

isu-isu yang terkait dengannya, bagaimana cara mereka memandang dirinya sendiri, serta isu-isu yang terkait dengan upaya mereka untuk dapat keluar dari kemiskinan. Metode ini juga digunakan untuk mendapat gambaran tentang pandangan orang, prioritas yang dipilih, serta pengalaman dan analisis mereka mengenai kemiskinan. Penelitian ini dipertajam dengan dimensi gender, di mana pandangan, prioritas, pengalaman, dan analisis tentang kemiskinan berbeda antara laki-laki dan perempuan. PPA mencoba mencari solusi guna meningkatkan pemahaman mengenai kemiskinan, penyebabnya, penyebarannya, dan kebijakan yang efektif untuk menangani persoalan kunci.

Adapun kegiatan lapangan yang telah dilakukan antara lain: (1) pengumpulan data sekunder untuk menyusun konteks, latar belakang, dan kesimpulan hasil temuan, (2) interview terstruktur dan semi-terstruktur kepada individu dan kelompok, (3) diskusi kelompok bertema (*Focus Group Discussion* – FGD), (4) pengamatan langsung, serta (5) studi kasus dan biografi.

Potret *Transient Poverty* di Perkotaan

Secara sosiologis, struktur masyarakat Provinsi Bengkulu dapat dikategorikan sebagai masyarakat yang pluralistik, baik dari segi agama, suku, dan bahasa. Homogenitas kelompok etnik asli seperti Rejang, Serawai, Lembak, dan Melayu mulai berubah sejalan dengan meningkatnya migrasi (*in-migration*) ke daerah ini baik melalui transmigrasi maupun migrasi internal antar provinsi.

Studi ini mengambil komunitas pesisir: tiga komunitas di Kota Bengkulu, dan tiga komunitas lagi di Kota Muko-Muko. Namun hampir semua desa-desa di pesisir, insiden migrasi selalu terjadi. Sehingga masyarakatnya terdiri atas kelompok nelayan asli Bengkulu, Madura, Bugis, Batak, dan Padang. Mereka biasanya terkonsentrasi pada daerah-daerah tertentu dengan wilayah operasi yang juga berbeda-beda. Dalam kehidupan kemasyarakatan, mereka lebih sering mewakili daerah, di mana mereka tinggal daripada identitas kesukuannya. Dalam kehidupan kemasyarakatan, mereka lebih sering mewakili daerah, di mana mereka tinggal daripada identitas kesukuannya. Konflik antar nelayan kadang-kadang terjadi. Namun, akar persoalannya lebih pada perselisihan wilayah tangkap antara

nelayan tradisional dengan nelayan pukat harimau, bukan perselisihan antar kelompok etnis.

Kota Bengkulu berada di pesisir Barat, tepat menghadap Lautan Hindia. Administrasi Kota Bengkulu mengelola 8 kecamatan dan 67 kelurahan. Tiga komunitas dipilih dari Kelurahan Malabero, Pasar Bengkulu, dan Kandang. Sekitar 70 persen penduduk di tiga kelurahan tersebut bermatapencaharian sebagai nelayan, selebihnya sebagai pegawai negeri, pedagang, swasta, buruh/tukang, dan sebagainya. Seperti kelurahan pesisir lain, *setting* studi ini merupakan sentra jual beli ikan hasil tangkapan laut, yang biasanya berlangsung mulai pukul 11.00 sampai pukul 18.00 pada cuaca normal. Jika turun hujan disertai badai, sebagian besar nelayan tidak berani melaut dan memilih tinggal di rumah. Mereka menghabiskan waktu dengan menonton TV, main kartu seharian, atau memperbaiki alat-alat melaut seperti jala, pancing, perahu, motor, dan sebagainya. Mereka biasa tetap tinggal di rumah selama beberapa hari sampai badai mereda.

Berbeda dengan masyarakat nelayan di pesisir perdesaan, masyarakat di daerah ini memiliki kesempatan mencari tambahan penghasilan lain selain melaut. Jika musim badai seperti bulan-bulan September sampai Januari, mereka memutuskan untuk mencari penghasilan tambahan secara serabutan dengan cara berdagang kecil-kecilan, buruh bangunan, atau sebagai tenaga kuli angkut di pasar besar. Para ibu rumah tanggapun ikut aktif mencari tambahan penghasilan dengan berjualan gorengan, membantu mencuci pakaian di beberapa keluarga, mengumpulkan batubara, sampai buruh mendorong *lancang*.²

Meskipun berada di kota, sebagian besar nelayan masih dikategorikan sebagai nelayan tradisional. Perahu dan alat tangkap yang mereka pergunakan sehari-hari masih sangat sederhana. Penggunaan alat-alat yang masih sederhana ini menunjukkan dua hal. *Pertama* bahwa meskipun meskipun matapencaharian sebagai nelayan tersebut sudah berlangsung secara turun temurun, tetapi hampir dapat

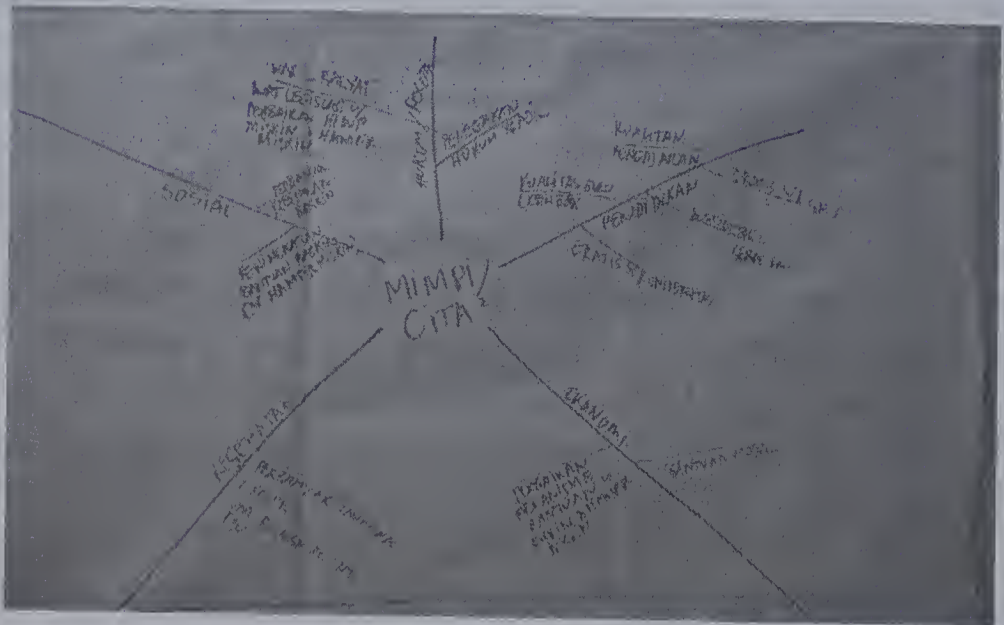
² Lancang: perahu kecil yang digunakan untuk mencari ikan disekitar pantai, biasanya nelayan lancang pergi pagi dan pulang siang. Kiri-kanan lancang ada kayu penyeimbang, dan perahu itu digerakkan oleh mesin kecil. Biasanya cukup untuk dua orang nelayan.

Dari gambar di atas terungkap bahwa kelompok masyarakat yang termasuk dalam kategori miskin perempuan adalah buruh cuci, pembantu rumah tangga, penunggu anak/bayi, penyapu jalan, cleaning service, dan pemulung (Gambar 1). Kategori untuk kelompok miskin laki-laki terdiri dari buruh bangunan, buruh dodos sawit, nelayan yang tidak punya alat tangkap, penyapu jalan, kenek mobil angkutan, termasuk juga pemulung. Di sisi lain, kelompok masyarakat yang termasuk dalam kategori hampir miskin (*transient poor*) perempuan termasuk PNS golongan I dan II, honorer, tenaga kerja sukarela, warung manisan dan kue, dan tukang kredit barang. Kategori untuk kelompok hampir miskin laki-laki termasuk PNS golongan I dan II, honorer, petugas parkir, petugas pasar, penjual ikan keliling, pengumpul ikan kering, penyelam lokan, penjual lokan, dan tukang ojek.

Kelompok miskin perempuan melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan ekonomi berjualan kecil-kecilan, memperbanyak variasi pekerjaan, atau berusaha menutupi kekurangan dan atau menghimpun modal dengan cara berhutang ke warung, keluarga, perangkat kelurahan, Program PNPM, atau kredit koperasi. Kelompok miskin laki-laki melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan ekonomi dengan serabutan, buruh tani, lembur, panjat kelapa, berhutang kepada keluarga. Di sisi lain, kelompok hampir miskin perempuan melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan ekonomi dengan mencari usaha-usaha lain seperti membuat kue, bawa dagangan orang, buka warung, jual pulsa, multi level marketing (MLM) kosmetik, *tupperware*, sepatu, dan lain-lain. Sementara kelompok miskin laki-laki melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan ekonomi dengan mencari usaha-usaha lain, seperti menjual pulsa, memancing, sol sepatu, cari dan jual kayu bakar, tebas kebun, merumput, pangkas rambut, dan lain-lain.

Variabel-variabel eksternal yang berpengaruh pada kegiatan ekonomi mereka terdiri dari cuaca buruk untuk para nelayan, fluktuasi harga untuk para pekebun sawit atau karet, kenaikan harga BBM untuk para nelayan dan tukang ojek atau angkutan. Kebijakan pemerintah yang berubah-ubah seringkali juga dipandang menyebabkan ketidakpastian nasib mereka.

Gambar 2
Harapan solusi miskin dan *transient poor* di wilayah
Pesisir Kota Bengkulu



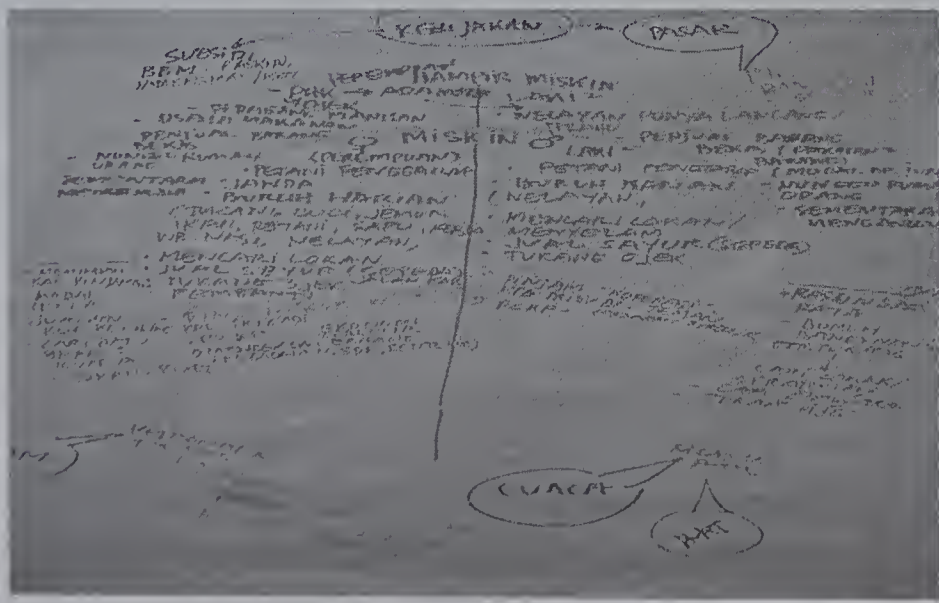
Untuk dapat keluar dari lingkaran setan kemiskinan, baik bagi kelompok miskin maupun hampir miskin, diperlukan langkah-langkah konkret dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Untuk bidang ekonomi, langkah-langkah yang harus dilakukan adalah bantuan modal dan perbaikan mekanisme bantuan untuk masyarakat miskin dan hampir miskin (Gambar 2). Di bidang pendidikan, antara lain peningkatan kualitas guru, peningkatan kualitas pengajaran, pendidikan gratis sampai ke universitas, serta gratis buku dan seragam sekolah. Untuk bidang kesehatan antara lain, perbanyak Jemkesmas dan pelayanan gratis Puskesmas dan Rumah Sakit. Untuk bidang sosial perlu dilakukan penyempurnaan bantuan Beras Miskin (Raskin) dan pengembangan program memasukkan kelompok hampir miskin. Di bidang hukum dan politik diperlukan usaha-usaha penegakan hukum yang adil bagi semua.

Potret *Transient Poverty* di Kota Berciri Perdesaan

Pasar Ipuh, Pasar Bantal, dan Pasar Mukomuko adalah tiga komunitas desa pesisir di Kabupaten Mukomuko yang menjadi *setting* studi. Kabupaten Muko-Muko lokasinya berada di sebelah utara

Provinsi Bengkulu, sekitar 200-300 km sebelah utara Kota Bengkulu. Pada umumnya kondisi tanah di wilayah tiga desa tersebut tidak subur, bahkan cenderung agak keras serta aktivitas pertanian sawah dapat dikatakan tidak berkembang dan karenanya tidak diusahakan oleh penduduk setempat. Dalam kondisi geologis seperti itu, mata pencaharian pokok masyarakat adalah sebagai nelayan. Sebagian perempuan menjalankan kegiatan ekonomi kecil, seperti warung bahan-bahan kebutuhan keseharian masyarakat, pedagang keliling. Ada juga pegawai negeri, dan pengusaha angkutan penumpang (angkutan pedesaan). Bagi sebagian besar penduduk di tiga desa tersebut, laut adalah tempat mereka bergantung. Aktivitas melaut mampu memberikan peluang yang lebih besar untuk mencapai taraf kehidupan yang baik, bila dibandingkan dengan kelompok lain yang menggantungkan hidupnya dari bercocok tanam. Selain itu, aktivitas mereka ternyata juga mampu mengendalikan mereka untuk tetap bertahan dan tinggal di daerahnya sendiri, tanpa harus melakukan eksodus ke daerah lain.

Gambar 3
Pemetaan miskin dan *transient poor* di Komunitas
Pesisir Kabupaten Mukomuko



FGD di komunitas perdesaan Kabupaten Mukomuko memperlihatkan bahwa peserta mengidentitaskan kategori kelompok miskin

dan hampir miskin perempuan adalah petani penggarap, janda, buruh harian, tukang cuci, jemur ikan, petani, tukang sapu, kerja di warung nasi, nelayan, mencari lokan, jual sayur keliling dengan sepeda atau jalan kaki, tukang ojek, dan pembantu rumah tangga (Gambar 3). Kategori untuk kelompok miskin dan hampir miskin laki-laki terdiri dari petani penggarap, buruh harian, nelayan, mencari (menyelam) lokan, jual sayur keliling dengan sepeda, dan tukang ojek. Lalu, kelompok masyarakat yang termasuk dalam kategori hampir miskin perempuan termasuk orang yang terkena PHK, pedagang manisan, usaha makanan, penjual barang bekas, nunggu rumah orang, sementara menganggur. Kategori untuk kelompok hampir miskin laki-laki termasuk tukang ojek, nelayan punya lancang atau perahu, penjual barang bekas, nunggu rumah orang, sementara menganggur.

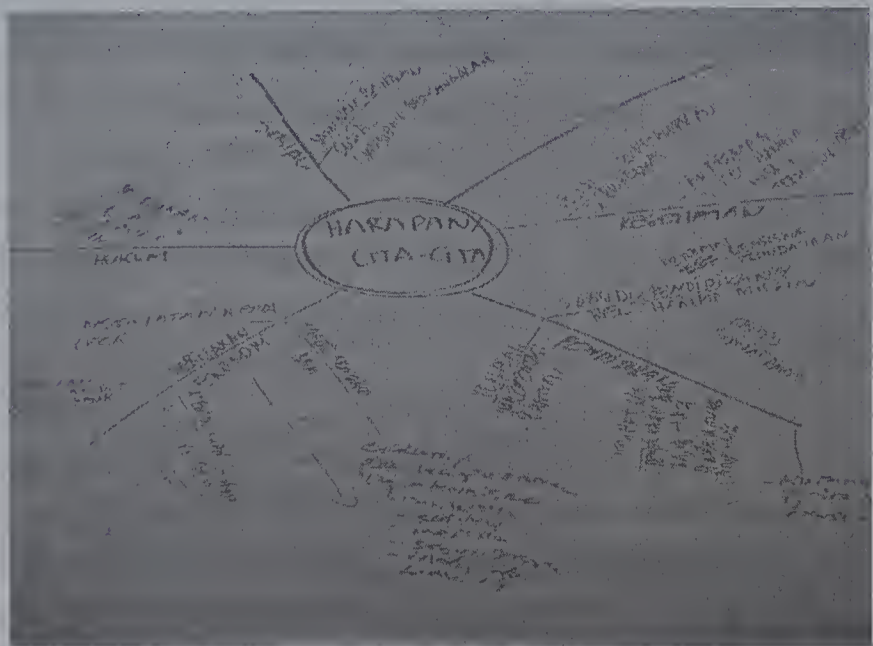
Kelompok miskin perempuan melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan pinjam uang ke koperasi atau pribadi, pinjaman ekonomi bergulir program PNPM, menggadaikan barang ke pegadaian, saudara, atau rentenir. Peserta FGD mengemukakan biasanya kelompok miskin laki-laki melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan pinjam uang ke koperasi atau pribadi, dan pinjaman ekonomi bergulir program PNPM. Sementara, kelompok hampir miskin perempuan melakukan *survival* dengan memilih kegiatan-kegiatan ekonomi jual kue keliling, pinjaman ekonomi bergulir PNPM, dan tukang pijat. Sedangkan prioritas kelompok miskin laki-laki melakukan *survival* adalah kegiatan-kegiatan buruh bangunan, serabutan, tukang pijat, dan pembagian raskin secara merata.

Variabel-variabel eksternal yang berpengaruh pada kegiatan ekonomi mereka terdiri dari cuaca buruk untuk para nelayan, fluktuasi harga untuk para pekebun sawit atau karet, kenaikan harga BBM untuk para nelayan dan tukang ojek atau angkutan. Kebijakan pemerintah yang berubah-ubah seringkali juga dipandang menyebabkan ketidakpastian nasib mereka.

Mirip dengan suara peserta FGD di Kota Bengkulu, respon terhadap kemiskinan, baik bagi kelompok miskin maupun hampir miskin, perlu campur tangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Untuk bidang ekonomi, langkah-langkah yang harus dilakukan adalah bantuan modal dan perbaikan mekanisme bantuan

untuk masyarakat miskin dan hampir miskin (Gambar 4). Di bidang pendidikan, antara lain peningkatan kualitas guru, peningkatan kualitas pengajaran, pendidikan gratis sampai ke universitas, serta gratis buku dan seragam sekolah. Untuk bidang kesehatan antara lain perbanyak Jamkesmas dan pelayanan gratis Puskesmas dan Rumah Sakit. Untuk bidang sosial perlu dilakukan penyempurnaan bantuan Beras Miskin (Raskin) dan pengembangan program memasukkan kelompok hampir miskin. Di bidang hukum dan politik diperlukan usaha-usaha penegakan hukum yang adil bagi semua.

Gambar 4
Harapan solusi miskin dan *transient poor* di komunitas pesisir perdesaan Mukomuko



Menginterpretasikan Fenomena *Transient Poverty*

Analisis kebijakan kemiskinan pada komunitas riset menunjuk kepada dua masalah mendasar kelompok *transient poor*, yaitu layanan masyarakat dan pengeluaran pemerintah. Walaupun penyediaan layanan sosial bagi rakyat miskin baik oleh pemerintah ataupun swasta masih saja kurang, pelayanan tersebut lebih diutamakan bagi kelompok masyarakat miskin, bukan prioritas penanganan bagi *transient poor*. Pertama, hal itu merupakan kunci dalam menyikapi

dimensi fakta-miskin dari kemiskinan. Hal ini lebih dari sekedar persoalan yang berkaitan dengan pengeluaran pemerintah tetapi terutama berkaitan dengan perbaikan sistem pertanggungjawaban, mekanisme penyediaan layanan, dan bahkan proses tata kelola. Kedua, ciri keragaman antara perkotaan dan perdesaan dicerminkan oleh perbedaan dalam akses terhadap layanan, nyatanya ada perbedaan dalam pencapaian indikator pembangunan manusia di perkotaan dan perdesaan. Karena potensi kerentanan masyarakat hampir miskin untuk jatuh menjadi miskin sangat besar, membuat layanan masyarakat yang bermanfaat bagi mereka merupakan kunci dalam pemberdayaan kelompok masyarakat *transient poor* untuk bisa tetap *survive* dan tidak jatuh ke bawah, atau memberi peluang untuk bergerak ke atas.

Salah satu kritik dari studi ini untuk kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah masih digunakannya pendekatan sektoral. Pada pendekatan sektoral, penekanan kebijakannya lebih pada program (lebih spesifik proyek) dibanding pada target yang dituju. Apa yang terjadi selama ini adalah masing-masing instansi/sektor mencoba merinci sebanyak mungkin program-program yang dapat dilakukan oleh instansinya berkaitan dengan penduduk miskin. Karena *mindset* nya dengan banyak kegiatan maka banyak pula dana yang dikelola. Apakah program tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan nyata penduduk miskin sebagai target kebijakan itu menjadi nomor kedua. Kerangka kerja seperti ini secara implisit mencerminkan ketidak-efektifan dan ketidakefisienan program bagi penduduk miskin.

Kritik lain adalah soal tidak jelasnya dan tidak sinkronnya tentang siapa sebenarnya yang dimaksud sebagai penduduk miskin. Masing-masing sektor meskipun di lapangan menggunakan data yang sama tetapi dalam praktiknya melakukan improvisasi sesuai dengan kepentingan sektornya. Pada kasus yang lain bisa terjadi duplikasi sasaran atas program yang hampir sama. Melihat besarnya dana yang telah digunakan untuk penduduk miskin selama ini, muncul pertanyaan "sejauh mana efektifitas kebijakan penanggulangan kemiskinan itu?". Ringkasnya ada tiga isu kritis dari kebijakan penanggulangan kemiskinan: efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan.

Sehubungan dengan ketiga isu pokok tersebut maka muncul pemikiran tentang alternatif pengelolaan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Apakah kebijakan yang selama ini dilakukan secara sektoral memang merupakan satu-satunya alternatif kebijakan yang sesuai? atau perlu ada perubahan pengelolaan. Pemikiran alternatif tentang kebijakan penanggulangan kemiskinan setidaknya menyangkut dua aspek. *Pertama*, alternatif pembiayaan, menyangkut (1) bagaimana mencari sumber-sumber pembiayaan alternatif agar dana program penanggulangan kemiskinan tidak menjadi beban berkelanjutan bagi anggaran pemerintah; dan (2) bagaimana pengelolaan dana yang ada termasuk di dalam menentukan prioritas program. *Kedua*, bagaimana implementasinya dapat mencapai sasaran. Mungkinkah pendanaan didorong sebagai upaya penggalian dana masyarakat melalui berbagai skema yang selama ini berkembang seperti pengumpulan zakat, infak, shadaqoh, wakaf tunai, pengumpulan dana peduli sosial dan sebagainya.

Dalam mengurai prioritas pengurangan penduduk miskin dan menguatkan kelompok *transient poor* pesisir perlu pemikiran yang sangat serius, multidisiplin, dan kompleks. Yang jelas, kebijakan publik dan aksi di berbagai bidang sangat diperlukan untuk menyelesaikan 3 masalah besar kemiskinan dan *transient poor* yaitu: menurunkan jumlah penduduk berpendapatan rendah melalui pertumbuhan ekonomi; meningkatkan kebisaan (*capability*) masyarakat; meningkatkan kemampuan kelembagaan untuk membuat kebijakan publik dan aksi yang pro-poor dan *transient poor*.

Sampai studi ini selesai dilakukan³, pelayanan sosial belum mengakomodasi masyarakat hampir miskin, dan sasaran pengeluaran untuk memperkuat masyarakat hampir miskin juga masih diabaikan. Padahal dengan sasaran pengeluaran yang efektif untuk masyarakat hampir miskin, pemerintah dapat membantu mereka dalam menghadapi ancaman jatuh miskin (baik dari segi pendapatan maupun non-pendapatan). *Pertama*, pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk membantu mereka yang rentan terhadap kemiskinan dari

³ Studi ini dilakukan pada tahun 2009; sebelumnya pernah dilakukan beberapa penelitian tentang *social capital* dan *transient poverty* antara tahun 2003 – 2007.

segi pendapatan melalui suatu sistem perlindungan sosial yang memungkinkan kemampuan mereka sendiri untuk menghadapi ketidakpastian ekonomi. *Kedua*, pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia, sehingga dapat mengatasi kemiskinan dalam konteks *transient poverty*. Membuat pengeluaran bermanfaat bagi masyarakat rentan miskin sangatlah menentukan.

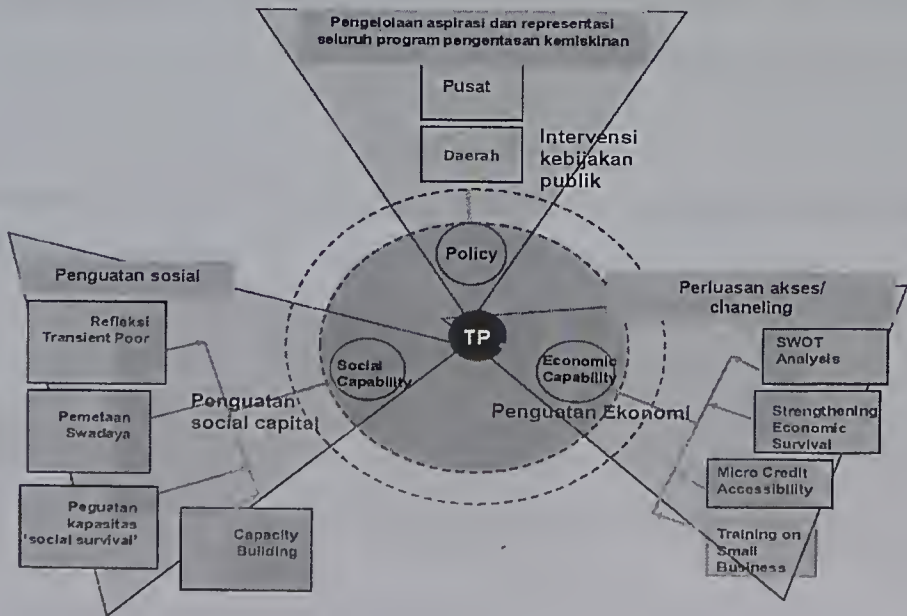
Studi ini mencatat bahwa akses terhadap infrastruktur dan jalan terbukti memiliki kaitan yang sangat erat dengan kemiskinan. Kondisi jalan yang buruk telah mengakibatkan tingkat pengeluaran yang lebih tinggi, baik untuk perkotaan dan perdesaan. Sebagian besar masyarakat hampir miskin di empat lokasi riset, yang sangat tergantung pada angkutan umum, menyebutkan bahwa mereka harus mengeluarkan ongkos lebih besar untuk jarak tempuh yang pendek, karena kondisi jalan yang buruk. Fakta ini mempunyai argumen bahwa masyarakat *transient poor* bergantung pada infrastruktur, dan karena skala ekonominya sangat kecil maka respon terhadap kenaikan BBM atau kerusakan jalan menjadi signifikan. Kerentanan daya beli, menyebabkan mekanisme hutang menjadi tumbuh subur. Orientasi kelompok miskin meminjam uang justru ditujukan kepada keluarga-keluarga yang masuk dalam kelompok *transient poor* bukan kepada orang-orang kaya. Hal ini disebabkan karena kedekatan hubungan keluarga miskin pada keluarga-keluarga hampir miskin karena kondisi yang hampir sama. Sementara, orientasi keluarga kelompok *transient poor* dalam berhutang lebih didominasi dilakukan antar mereka. Jika tidak terlalu terpaksa, masyarakat miskin dan hampir miskin menghindari pinjam ke keluarga mampu yang biasanya juga berprofesi sebagai toke.

Merespon Fenomena *Transient Poverty*

Desain studi ini adalah merancang sebuah model penguatan masyarakat *transient poor*. Model ini memang baru dalam taraf awal desain yang mengkombinasikan antara fakta dan teori, belum diuji cobakan. Dalam desain model tersebut tampak penguatan kelompok *transient poverty* (TP) harus diperkuat oleh keberdayaan sosial, keberdayaan ekonomi, dan dukungan kebijakan publik penanggulangan kemis-

kinan. Pada tahap awal, perlu dilakukan penguatan *social capital* masyarakat *transient poor* melalui proses refleksi, pemetaan keswadayaan, penguatan kapasitas survival, dan *capacity building*. Konsep *social capital* dapat dikategorikan ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama menekankan pada jaringan hubungan sosial (*social networks*), sedangkan kelompok kedua lebih menekankan pada karakteristik (*traits*) yang melekat (*embedded*) pada diri individu manusia yang terlibat dalam sebuah interaksi sosial. Pandangan kelompok pertama menekankan pada aspek jaringan hubungan sosial yang diikat oleh kepemilikan informasi, rasa percaya, saling memahami, kesamaan nilai, dan saling mendukung. Menurut pandangan kelompok ini *social capital* akan semakin kuat apabila sebuah komunitas memiliki jaringan hubungan kerja sama, baik secara internal komunitas, atau hubungan kerja sama yang bersifat antar komunitas. Jaringan kerja sama yang sinergistik yang merupakan *social capital* akan memberikan banyak manfaat bagi kehidupan bersama. Pendapat kelompok pertama diwarnai oleh teori-teori dinamika kelompok yang melihat *social capital* sebagai suatu kelompok yang memiliki kohesivitas tinggi. Secara teoritis argumen tersebut didukung oleh Ancok (2003), Cohen dan Prusak (2001).

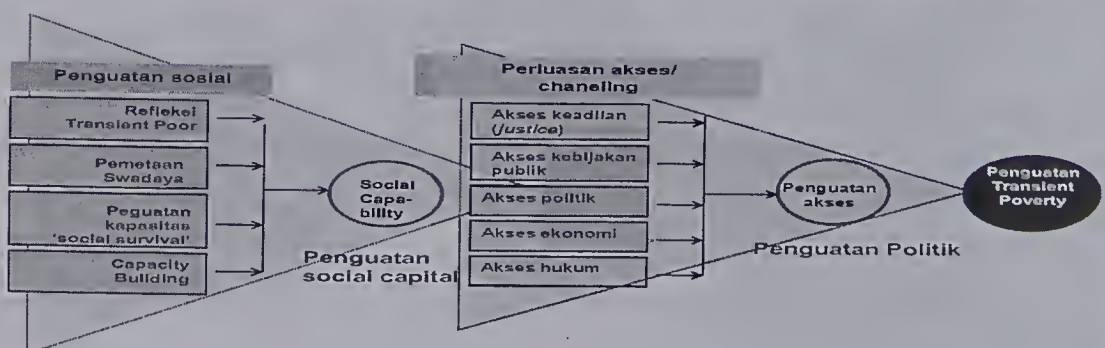
Gambar 5
Model Penguatan Kelompok *Transient Poor*



Pendapat kelompok kedua diwakili oleh kelompok teori kepribadian (*traits theorist*) yang melihat bahwa suatu kelompok kerja yang kohesif baru akan terjadi kalau individu memiliki sifat kepribadian tertentu yang mendukung interaksi sosial (Ancok 2003; Fukuyama, 1995 dan 2000). Dapat dijelaskan bahwa Fukuyama (1995) mendefinisikan *social capital* sebagai kemampuan individu dalam komunitas bekerjasama untuk tujuan bersama. Dengan bahasa yang lain, ia juga menjelaskan bahwa *social capital* sebagai seperangkat nilai-nilai dan norma-norma informal yang dimiliki bersama di antara para anggota komunitas yang memungkinkan terjalinnya kerja sama di antara mereka. Sejalan dengan pendapat Fukuyama, Bowles & Gintis (dalam Fukuyama 2000) mendefinisikan *social capital* sebagai suatu sifat (*traits*) yang melekat (*embedded*) pada diri individu yang berupa tata nilai kehidupan dan aturan yang dianut dan dijalankan oleh individu yang memfasilitasi kerja sama yang baik dan memberikan sanksi bagi yang melanggarnya.

Dengan memakai model di atas (Gambar 5), kebijakan intervensi yang bisa dirancang untuk penguatan kelompok *transient poor* pesisir seharusnya diawali dengan penggalan *social capital* masyarakat, yang secara bertahap menuju pemampuan/penguatan politik. Tanpa memaksimalkan potensi kelompok *transient poor* ini rasanya akan sangat lama menanggulangi kemiskinan pada kelompok miskin kronis. Setidaknya studi ini juga memikirkan bagaimana skema tahapan intervensi pada pengauatn kelompok *transient poor*, yang digambarkan sebagai berikut (Gambar 6):

Gambar 6
Draft Model Penguatan Kelompok *Transient Poor* Perkotaan



Hubungan saling percaya bisa tumbuh apabila orang berlaku jujur, dengan kejujuran akan tumbuh pula sikap fair, dan dengan paham egaliter seseorang akan toleran, karena itu ia akan lebih mudah bermurah hati. Hubungan saling percaya juga akan tumbuh jika jaringan sosial menyediakan ruang bagi warganya untuk berpartisipasi setara, yang dengan itu akan bekerja prinsip resiprositas, dan akan mendorong tumbuhnya solidaritas antar warga, selanjutnya terjadilah kerja sama, yang dengan adanya institusi dan saling percaya akan melahirkan keadilan. Hubungan-hubungan antar orang di dalam jaringan sosial akan berlangsung baik apabila mereka memiliki nilai-nilai yang dianut bersama, norma-norma, sanksi-sanksi, serta aturan-aturan yang disepakati bersama yang menjadi acuan tindak, yang apabila dilaksanakan dengan tegas dan adil akan melahirkan hubungan saling percaya. Dengan dikembangkannya kembali *social capital* masyarakat *transient poor* pesisir baik dalam kerangka nilai-nilai individual maupun nilai-nilai kelompok, maka rasa kebersamaan akan tumbuh. Rasa kebersamaan inilah sesungguhnya yang menjadi kekuatan individu kelompok *transient poor* untuk saling membantu jika mengalami kesulitan sehingga mereka tetap bisa *survive* pada posisi *transient*.

Tahap selanjutnya, dari pemberdayaan kelompok *transient poor* adalah pemberdayaan ekonomi. Pemberdayaan ekonomi dalam model yang dikembangkan lebih diarahkan pada aktivitas *channeling*, yaitu membangun kemitraan beraktivitas ekonomi bersama. Aktivitas *channeling* adalah suatu bentuk kegiatan yang dilakukan untuk mendorong terjadinya kemitraan antara masyarakat *transient poor* dengan pihak lain (swasta/ pemerintah/ lembaga peduli) dalam rangka mempertahankan kemampuan *survival* ekonomi mereka dan akan terus dikembangkan sampai kelompok tersebut mapan ekonomi. Kemitraan ini hanya bisa terjadi jika ada keseimbangan kedua belah pihak yang bermitra. Kelompok masyarakat *transient poor* dengan *social capital* yang dimilikinya, baik secara individu maupun kelompok sudah memiliki kemampuan keberdayaan dan kemampuan bekerjasama untuk bisa mengakses berbagai sumber daya. Untuk bisa melakukan kerja sama kemitraan, maka individu-individu harus diperkuat, dapat secara individu ataupun tergabung dalam kelompok-

kelompok. Dengan individu ataupun kelompok yang kuat maka kemitraan akan dapat dibangun. Di sisi lain, pihak-pihak peduli baik lembaga pemerintah, swasta, maupun perseorangan, bersedia membuka peluang yang seluas-luasnya dan secara aktif mengajak kepada masyarakat *transient poor* untuk dapat mengakses sumber daya, yang mereka miliki dan bekerjasama membangun kemampuan perekonomian masyarakat *transient poor*.

PENUTUP

Studi ini memberi kontribusi informasi tentang sebagian kelompok *transient poor* di pesisir Bengkulu. Potret tentang kondisi mereka tergambar sebagian. Tentu masih banyak yang perlu dilacak guna menggambarkan secara kompresensif siapa kelompok *transient poor* itu. Studi ini juga menunjukkan bahwa kelompok ini adalah kelompok potensial untuk terlibat dalam upaya menanggulangi kemiskinan kelompok *chronic poor*, sebab "lokasi kewilayahan hidup" mereka sangat berdekatan dan memiliki potensi *social capital*.

Model penguatan yang ditawarkan setelah melakukan studi sangat bergantung pada kepedulian, komitmen, dan keseriusan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota melalui kebijakan publiknya untuk memberi perhatian lebih pada kelompok *transient poor*. Perhatian pada kelompok *transient poor* harus diwujudkan dalam bentuk kebijakan yang konsisten dilakukan oleh pemerintah. Seperti halnya kelompok masyarakat miskin, keberadaan kelompok *transient poor* juga merupakan tanggung jawab pemerintah.

Meskipun disadari kenyataan bahwa kemampuan keuangan pemerintah dalam mendanai pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan dan *transient poor* sangat terbatas, diperlukan pemahaman tentang peran strategis yang harus dilakukan oleh pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Peran strategis pemerintah harus dilakukan dalam batas-batas, dimana kebijakan publik yang sedang dan yang akan dijalankan benar-benar dapat bermanfaat secara luas bagi penduduk miskin, dan lebih khusus lagi bermanfaat bagi masyarakat dan keluarga *transient poor*. Pemerintah dapat mengopti-

malkan kinerja instansi sektoralnya untuk dapat mengimplementasikan kebijakan penanganan *transient poor*. Di samping itu, pemerintah juga dapat mengajak seluruh elemen bangsa dalam menyelesaikan persoalan *transient poor*.

KEPUSTAKAAN

- Ancok, Djamaludin. 2003. *Modal Sosial dan Kualitas Masyarakat*. Naskah pidato pengukuhan jabatan guru besar pada Fakultas Psikologi UGM.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2006. "Potensi Transient Poverty di Indonesia Tahun 2005". *Majalah Info Kajian Bappenas* Vol.3 – No.1 Oktober, hlm. 26-31.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Berita Resmi Statistik*, No. 47 / IX / 1 September.
- Bank Dunia. 2006a. *Era Baru Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. November 2006.
- Bank Dunia 2006. Separuh Penduduk Masih Rentan Menjadi Miskin. Dalam *Kompas Online*, 8 Desember.
- Bhata, Saurav Dev., and Suman Kumari Sharma. 2006. "The Determinants and Consequences of Chronic and Transient Poverty in Nepal". Chronic Poverty Research Centre (CPRC) *Working Paper* 66, UK.
- Biro Pusat Statistik. 2008. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia*.
- Cawthorne, Alexandra. 2008. *Women and Poverty*. www.american-program.org
- Chomitz. 2007. *Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*. Jakarta: CIFOR.
- Cohen, Don, and Laurence Prusak. 2001. *In good company: How social capital makes organizations work*. New York: Free Press.

- Destama, Freni. 2004. *Peran Perempuan Dalam Upaya Pelestarian Hutan Lindung di Sekitar Kawasan Bukit Gedang Hulu Lais*. Skripsi Program Studi Budi Daya Hutan, Jurusan Kehutanan, Fakultas Pertanian, Universitas Bengkulu.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- . 2000. *The great disruption: Human nature and the reconstitution of social order*. London: Profile Books.
- Gibson, J. 2001. 'Measuring Chronic Poverty Without a Panel'. *Journal of Development Economics* 65, 243-266.
- Harmadi, Sonny Harry B. 2007. Pengangguran, Kemiskinan, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. *Warta DEMOGRAFI* (Wahana Memasyarakatkan Pemikiran Demografi), Vol 37, No 3.
- Human Development Report Indonesia (2004).
- Hutahaean, Marlan. 2006. "Penataan Kelembagaan, Perubahan Paradigma Dan Pilihan Kebijakan Sebagai Langkah Strategis Menanggulangi Kemiskinan: Perspektif Administrasi Publik". *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi*, Vol. 10, No 1.
- INSTRAW. *Women and Poverty, New Challenge, Beijing at 10, Putting Policy into Practice*. www.uninstraw.org
- Jalan, Ivotsna and Martin Ravallion. 1998. *Determinants of Transient and Chronic Poverty: Evidence from Rural China*. The World Bank Research Development Group.
- Karnesih, Erlis. 2005. "Pengentasan Penduduk Miskin Sebagai Refleksi Pelaksanaan Otonomi Daerah Jawa Barat". *Sosiohumaniora Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Dan Humaniora (Journal Of Social And Humanities)*, Vol 7, No 3 (2005).
- Kurosaki, Takashi. 2005. *The Measurement of Transient Poverty: Theory and Application to Pakistan*. Paper presented at the CPRC Conference, UK, 2005.
- Ma'ruf, Ahmad. 2006. www.kapanlagi.com

- Mochtar. 2001. Strategi Pemberdayaan Berbasis Kelembagaan Lokal Dalam Penanganan Kemiskinan Perkotaan (Kasus Implementasi P2KP di Desa Sukadanau, Pusat Penelitian dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial).
- Muyanga, Milu, Milton Ayieko, and Mary Bundi. 2007. "Transient and Chronic Rural Household Poverty: Evidence from Kenya". *Revised Working Paper*. The Poverty and Economic Policy (PEP) program of IDRC.
- Panimbang. 2007. Strategi Penghapusan Kemiskinan. <http://panimbang.blogspot.com/2007/7/strategi-penghapusan-kemiskinan-di.html-ftnl>
- Peilouw, Lusia. 2007. "Infant Mortality In Nuaulu And Non-Nuaulu Communities In Maluku Tengah: Social Exclusion And Ethnicity In Indonesia". ISSN 1907-2902: *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. 2, No. 1.
- Rahayu, Sri. 2004. *Peran Perempuan Dalam Kegiatan Hutan Kemasyarakatan (HKm) di Kawasan Hutan Lindung Bukit Daun*. Skripsi Program Studi Budi Daya Hutan, Jurusan Kehutanan, Fakultas Pertanian, Universitas Bengkulu.
- Sari, Laura Kartika. 2004. *Analisis Gender Dalam Pemanfaatan SDA di Sub DAS Batang Tabir Jambi*. Skripsi Program Studi Budi Daya Hutan, Jurusan Kehutanan, Fakultas Pertanian, Universitas Bengkulu.
- Santoso, Djonet, Titiek Kartika Hendrastiti. 2005. *Menyandingkan konsep otonomi daerah dengan goodecological governance: Mencari model partisipasi masyarakat di sekitar kawasan hutan lindung yang menjamin sinergi usaha pelestarian dan pemanfaatan hasil hutan*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing XI Ditjen Dikti Depdiknas. Lembaga Penelitian Universitas Bengkulu.
- Santoso, Djonet dan Titiek Kartika Hendrastiti. 2006. *Analisis Sosial Karakteristik Dan Peta Konflik Masyarakat Nelayan Tradisional (Studi Pada Dua Komunitas Nelayan Tradisional Di Propinsi Bengkulu)*. Laporan Penelitian Fundamental didanai oleh Dikti Depdiknas.

- Santoso, Djonet dan Titiek Kartika Hendrastiti. 2007. *Rekonstruksi Social Capital: Model Pengembangan Sosial-Ekonomi Masyarakat Nelayan Tradisional Di Bengkulu*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing didanai oleh Dikti Depdiknas.
- Smith, Noel and Sue Middleton. 2007. *A Review of Poverty Dynamics Research in the UK*. The Centre for Research in Social Policy. UK: The Joseph Rowntree Foundation
- Suselo. 2008. Dalam *Kompas* 30 Oktober 2008
- United Nation Development Program. 2007. *Laporan Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia*. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- UNFPA. 2007. *Women and Poverty*. www.UNFPA.org

Prospek Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia di Pasar Global

Fajar B. Hirawan dan Skotlastika Indasari

Sektor pertanian mungkin sudah mulai dipandang sebelah mata oleh sebagian orang di Indonesia karena memang orientasi pembangunan saat ini lebih ditekankan pada sektor industri manufaktur. Transformasi struktural yang dimulai sejak tahun 1980an memang telah menggeser sektor pertanian yang dulu pernah menjadi penyumbang terbesar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Saat ini sektor pertanian patut diperhitungkan kembali, khususnya pada sub sektor tanaman perkebunan, seperti kelapa sawit. Komoditas ini diprediksi akan mampu menjadi salah satu pendorong utama pertumbuhan ekonomi Indonesia, baik dari sisi produksi maupun dari sisi ekspor. Seiring dengan terus meningkatnya permintaan minyak kelapa sawit Indonesia di dunia serta iklim dan lahan pertanian yang sangat memadai, prospek ekspor minyak kelapa sawit Indonesia di pasar global sangat menjanjikan dan diharapkan mampu menjadi salah satu sumber pertumbuhan ekonomi.

PENGANTAR

Kelapa sawit merupakan salah satu komoditas pertanian yang sedang naik daun beberapa tahun belakangan ini. Betapa tidak, permintaan global akan kelapa sawit terus meningkat, bukan hanya kelapa sawit yang telah diolah terlebih dahulu (*processed palm oil* -PPO), akan tetapi juga kelapa sawit yang masih mentah (*crude palm oil* -CPO). Alasan utama mengapa kelapa sawit menjadi komoditas yang sangat menjanjikan, antara lain dapat digunakan sebagai bahan baku

untuk membuat produk makanan, kecantikan, dan kebutuhan sehari-hari lainnya.

Indonesia sendiri merupakan salah satu pemain kunci dalam industri kelapa sawit di dunia, khususnya sebagai salah satu produsen kelapa sawit terbesar. Kondisi inilah yang dipandang bagi sebagian orang sebagai kesempatan emas Indonesia untuk meningkatkan produksi kelapa sawitnya guna memenuhi permintaan global. Prospek produk kelapa sawit Indonesia memang terlihat sangat cerah, namun banyak tantangan yang juga harus dihadapi.

Dari sisi prospek, tulisan ini berusaha menyoroti status Indonesia yang memiliki potensi untuk menguasai pangsa pasar produk kelapa sawit di dunia, sehingga akan mendorong peningkatan ekspor yang sangat signifikan yang mampu menyokong pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sedangkan, dari sudut pandang tantangan yang mungkin dihadapi Indonesia, tulisan ini menganalisis dari sisi internal maupun eksternal, seperti kebijakan ekspor kelapa sawit Indonesia, dinamika harga CPO, serta permintaan global.

INDUSTRI KELAPA SAWIT DI INDONESIA

Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia

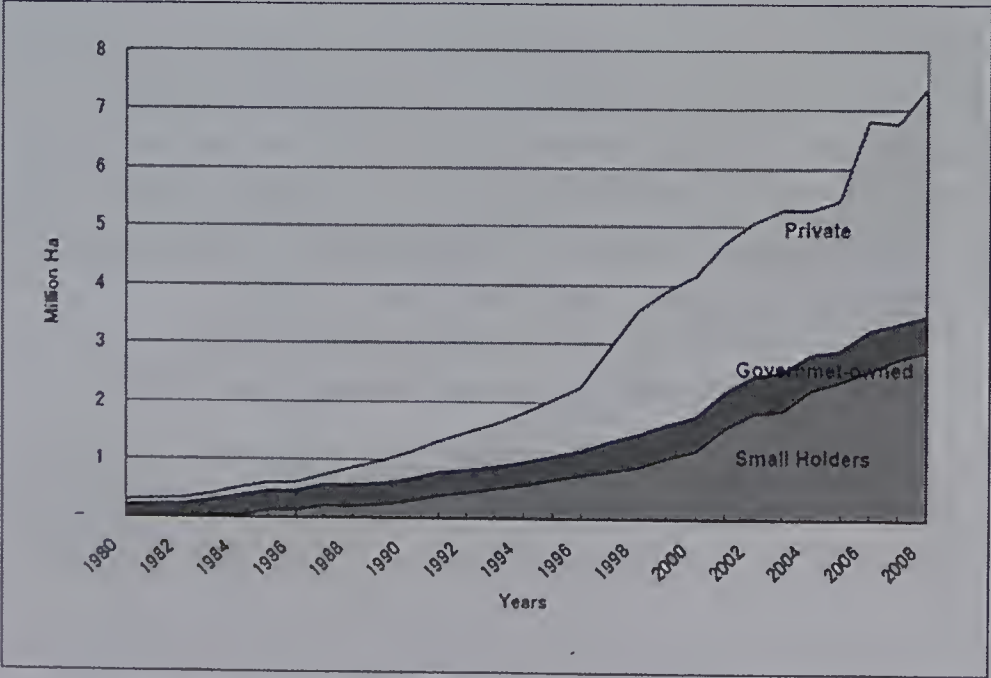
Perkebunan kelapa sawit di Indonesia telah ada sejak jaman penjajahan Belanda. Di tahun 1945, saat Indonesia meraih kemerdekaannya, banyak perkebunan milik Belanda yang terbengkalai proses produksinya dan banyak diantaranya, akhirnya gulung tikar. Pada tahun 1957 perkebunan kolonial Belanda itu diserahkan kepada Perusahaan Perkebunan Baru. Ada sekitar 17 perkebunan milik Belanda yang dinasionalisasi dan diserahkan kepemilikannya kepada Perusahaan Perkebunan Baru berdasarkan *Ordinance* No. 19 Tahun 1959 (Kano, 2008).

Pada tahun 1968, pemerintah Indonesia mulai berinvestasi kembali di sektor tersebut melalui perusahaan yang dikelola langsung oleh negara yang dinamakan Perseroan Terbatas Perkebunan Nusantara (PTPN). Sejak saat itu, jumlah areal yang dijadikan perkebunan kelapa sawit semakin berkembang secara signifikan.

Jika dilihat dari status kepemilikannya, perkebunan kelapa sawit Indonesia terdiri dari perkebunan negara, perkebunan swasta, dan perkebunan rakyat. Menurut data yang dipublikasikan oleh Kementerian Pertanian Republik Indonesia (lihat Gambar 1) terlihat bahwa pada tahun 1980 kepemilikan perkebunan kelapa sawit masih sepenuhnya didominasi oleh pemerintah. Kemudian, di awal tahun 1990an barulah posisi tersebut diambil alih oleh pihak swasta. Di tahun 2008, 52,7 persen dari total keseluruhan areal perkebunan dikuasai oleh pihak swasta, diikuti dengan kepemilikan perkebunan rakyat sebesar 39,1 persen, dan perkebunan negara tersisa hanya 8,19 persen. Kepemilikan swasta ini berkembang 30 kali lebih besar selama periode 1980-2008, atau rata-rata sekitar 12 persen setiap tahunnya.

Di tahun 2010 total areal perkebunan kelapa sawit luasnya sudah mencapai 7,83 juta hektar dengan kepemilikan yang masih didominasi pihak swasta. Namun persentasenya terlihat menurun jika dibandingkan tahun 2008 dari 52,7 persen menjadi 49,7 persen di tahun 2010. Hal tersebut terjadi karena perkebunan rakyat mengalami peningkatan sekitar 3,3 persen selama periode 2008-2010 (lihat Tabel 1).

Gambar 1. Kepemilikan dan Areal Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia, 1980-2008



Sumber: Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Tabel 1. Kepemilikan dan Areal Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia, 2006 - 2010

Tahun	Pekebun Rakyat		Pemerintah		Swasta		Total
	Juta ha	%	Juta ha	%	Juta ha	%	
2006	2.55	38.6	0.69	10.5	3.36	50.9	6.60
2007	2.75	40.6	0.61	9.0	3.41	50.4	6.77
2008	2.88	39.1	0.60	8.2	3.88	52.7	7.36
2009	3.01	40.1	0.61	8.1	3.89	51.8	7.51
2010*	3.32	42.4	0.62	7.9	3.89	49.7	7.83

Sumber: Kementerian Pertanian Republik Indonesia

Peningkatan jumlah areal perkebunan yang dimiliki oleh rakyat ini sebenarnya sudah dimulai sejak lama. Diawali oleh munculnya program kerja sama antara perusahaan swasta dengan rakyat di tahun 1979 saat pemerintah mulai menerapkan program PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Program itu didesain agar pihak swasta secara sinergis dapat mengelola industri kelapa sawit ini bersama dengan rakyat. Perusahaan swasta awalnya akan menanam pohon kelapa sawit hingga umurnya berkisar antara 3-4 tahun lalu kemudian diserahkan kepada rakyat (disebut plasma) untuk dikelola sampai umurnya cukup dan buahnya siap untuk dipanen, namun selama periode itu perusahaan swasta (disebut inti) tetap bertanggung jawab untuk mengawasi. Saat tiba masa panen, inti akan membeli hasil perkebunan dari plasma yang selanjutnya akan diolah menjadi produk kelapa sawit (CPO). Dengan dipertahankannya program tersebut hingga saat ini, maka tak heran perkembangan areal perkebunan yang dimiliki rakyat meningkat cukup signifikan dari hanya 6,175 ha di tahun 1980 menjadi 3,32 juta ha di tahun 2010 (Kementerian Pertanian RI, 2011).

Pola Produksi, Konsumsi, dan Ekspor Kelapa Sawit Indonesia

Buah dari pohon kelapa sawit (*fresh fruit bunch*—FFB) yang telah diolah menjadi *crude palm oil* (CPO) digunakan sebagai bahan baku untuk membuat berbagai produk makanan, kecantikan, dan kebutuhan sehari-hari lainnya. Hasil produksi kelapa sawit ini tidak hanya digunakan untuk konsumsi dalam negeri tetapi juga diekspor ke luar negeri.

Dengan jumlah produksi yang terus meningkat setiap tahunnya, jumlah kelapa sawit yang dikonsumsi domestik dan diekspor pun juga meningkat cukup besar. Dari produksinya di tahun 2006 sebesar 16,07 juta ton sampai mencapai 22,1 juta ton di tahun 2010, atau dengan rata-rata pertumbuhan sekitar 9,28 persen setiap tahunnya. Peningkatan jumlah ekspor kelapa sawit selama periode 2006-2010 juga terlihat cukup tinggi, yakni dengan rata-rata peningkatan sebesar 7,85 persen setiap tahun atau setara dengan 4,3 juta ton dalam kurun waktu 4 tahun. Rata-rata pertumbuhan terbesar terjadi dalam konsumsi domestik yang rata-rata peningkatan tiap tahunnya sekitar 10,31 persen. Konsumsi di tahun 2006 hanya 3,71 juta ton, melonjak tajam di tahun 2010 sampai mencapai 5,24 juta ton (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Produksi, Ekspor, dan Konsumsi Kelapa Sawit Indonesia, 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010*
Produksi	16.07	17.4	19.4	21	22.1
Ekspor	12.54	12.7	14.61	16.94	16.48
Konsumsi	3.71	4.07	4.47	4.85	5.24

Sumber: Oil World Database, 2010 (dalam juta ton).

Menurut data dari *Oil World Database*, jumlah rata-rata ekspor kelapa sawit Indonesia dari tahun 2006-2010 adalah sekitar 77 persen. Sedangkan sisanya digunakan untuk konsumsi dalam negeri, dengan rata-rata konsumsi per tahun sekitar 23,26% dari keseluruhan total produksi kelapa sawit (lihat Tabel 3).

Tabel 3. Pola Ekspor dan Konsumsi Kelapa Sawit Indonesia, 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010*
Ekspor	78.03	72.62	75.32	80.66	74.57
Konsumsi	23.09	23.34	23.05	23.10	23.71

Sumber: Oil World Database, 2010, diolah (dalam persen).

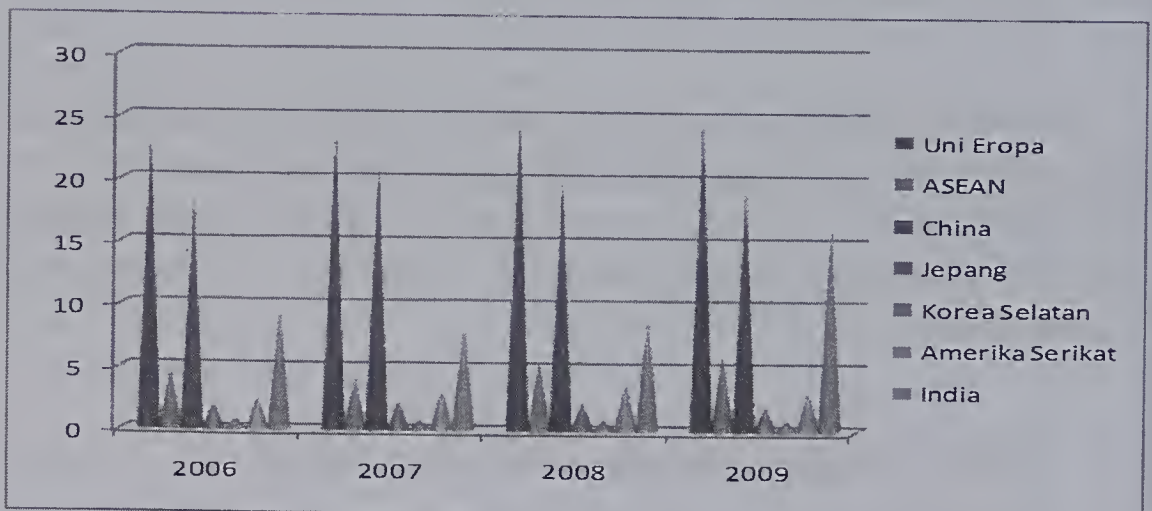
Untuk konsumsi domestik, industri minyak goreng merupakan penyerap CPO dominan, mencapai 68% dari total konsumsi domestik, sedang sisanya dikonsumsi oleh industri oleo kimia (4,91 persen), sabun dan deterjen (11,18 persen), serta *margarine* atau *shortening* (7,11 persen) (*Capricorn Indonesia Consult*, 2008).

PROSPEK DAN TANTANGAN MINYAK KELAPA SAWIT INDONESIA

Perdagangan Minyak Kelapa Sawit di Pasar Global

Seperti yang telah diuraikan di atas, manfaat yang dihasilkan dari kelapa sawit sangat beragam. Banyak sekali produk yang digunakan dalam kehidupan sehari-hari berasal dari kelapa sawit. Untuk mengkaji lebih jauh bagaimana arus perdagangan minyak kelapa sawit di dunia, Gambar 2 memberikan kondisi arus perdagangan tersebut mulai dari tahun 2006 hingga tahun 2009.

Gambar 2. Arus Perdagangan Minyak Kelapa Sawit Dunia, 2006 - 2009



Sumber: UN Comtrade (SITC 4222), diolah (dalam persen).

Gambar 2 memperlihatkan, sejak tahun 2006 Uni Eropa merupakan pasar minyak kelapa sawit terbesar di dunia. Tercatat sekitar 20-25 persen minyak kelapa sawit masuk ke pasar Uni Eropa dari tahun 2006 hingga tahun 2009. Hal ini sangat wajar karena Uni Eropa

dihuni sebanyak 27 negara (per 1 Januari 2007) serta kesadaran yang cukup tinggi dari penduduknya akan pentingnya minyak kelapa sawit untuk dijadikan sebagai input untuk produk/kebutuhan sehari-hari. Namun, yang menjadi alasan utama adalah tidak tersedianya minyak kelapa sawit di daratan Eropa karena kelapa sawit hanya dapat tumbuh di negara-negara yang beriklim tropis.

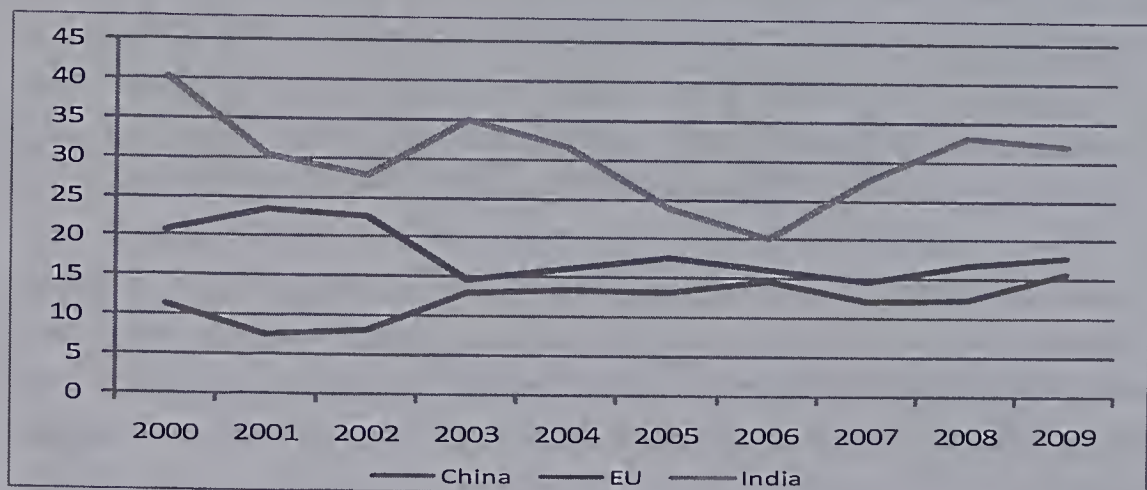
Selain Uni Eropa, arus perdagangan minyak kelapa sawit juga banyak masuk ke China yang sejak tahun 2006 tercatat sekitar 15-20 persen bahwa minyak kelapa sawit dari seluruh dunia diimpor oleh China. Di tempat ketiga diduduki oleh India yang mengimpor minyak kelapa sawit dari seluruh dunia sebesar 5-10 persen sejak tahun 2006 hingga tahun 2008. Setahun kemudian, permintaan minyak kelapa sawit di India meningkat secara signifikan, dari sekitar 8 persen di tahun 2008 menjadi 14-15 persen di tahun 2009. Hal ini terjadi karena adanya peningkatan industri makanan dan industri lainnya di India serta faktor harga dan kesehatan. Minyak kelapa sawit memang merupakan *input* untuk memproduksi banyak jenis makanan. Selain itu, minyak goreng yang berasal dari kelapa sawit lebih murah dibandingkan dengan minyak goreng yang biasanya digunakan untuk memasak, ditambah lagi minyak goreng yang terbuat dari kelapa sawit tidak menyebabkan penyakit jantung.

Dibelakang Uni Eropa, China, dan India, ekspor minyak kelapa sawit dunia mengalir ke negara-negara ASEAN sebesar 3-5 persen sejak tahun 2006 hingga tahun 2009. Di tempat kelima, keenam, dan ketujuh terdapat Amerika Serikat, Jepang dan Korea Selatan, dengan impor minyak kelapa sawit dibawah 3,5 persen. Dalam 5-10 tahun ke depan tampaknya tidak akan ada banyak perubahan komposisi arus perdagangan minyak kelapa sawit dunia ke kawasan/negara yang disebutkan di atas. Namun, beberapa negara dan kawasan tertentu di dunia tampaknya dapat bermunculan seiring dengan semakin terbukanya perdagangan internasional, baik secara bilateral maupun regional. Salah satu kawasan atau negara-negara yang kemungkinan besar bisa masuk ke dalam tujuh (7) besar pengimpor minyak kelapa sawit terbesar di dunia, antara lain kawasan Eropa Timur dan Timur Tengah.

Pangsa Pasar dan Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia

Setelah melihat gambaran arus perdagangan minyak kelapa sawit di pasar global, tulisan ini juga akan memberikan gambaran mengenai pangsa pasar ekspor dan nilai ekspor minyak kelapa sawit Indonesia di beberapa pasar utama di dunia. Berdasarkan Gambar 3, ekspor kelapa sawit di Indonesia memang tertuju pada tiga pasar utama di dunia, yaitu, India, Uni Eropa, dan China. Dari ketiga pasar utama di dunia tersebut, pangsa pasar ekspor minyak kelapa sawit Indonesia rata-rata mencapai lebih dari 45 persen. Sejak tahun 2000 hingga tahun 2009, India secara konsisten menjadi tujuan ekspor utama minyak kelapa sawit Indonesia dengan rata-rata sebesar 30 persen. Kemudian, diikuti oleh Uni Eropa dengan rata-rata ekspor sebesar 20 persen dan China dengan rata-rata ekspor sebesar 12 persen. Komposisi ini juga tampaknya tidak akan berubah dalam 5-10 tahun mendatang. Namun, akibat adanya hambatan tarif (pajak ekspor dan impor) serta hambatan non tarif (standarisasi produk) di negara tujuan ekspor Indonesia, kemungkinan dapat berpengaruh besar, khususnya kebijakan Uni Eropa. Untuk mengantisipasi gangguan ekspor di negara/kawasan tertentu, maka sudah selayaknya pemerintah Indonesia mencari pasar non tradisional guna memasarkan produk minyak kelapa sawitnya, seperti kawasan Eropa Timur dan Timur Tengah.

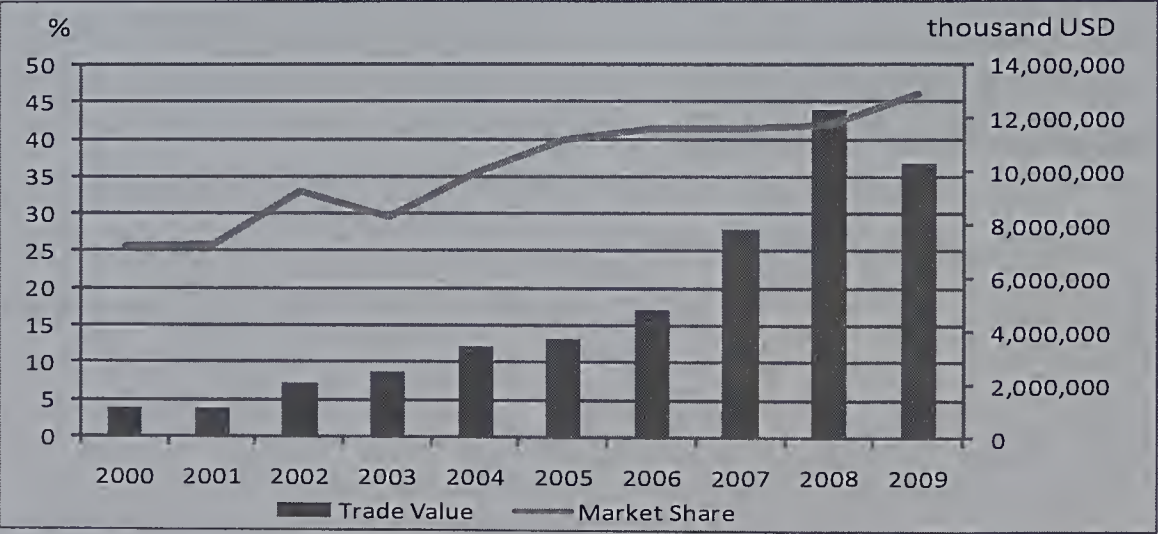
Gambar 3. Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia ke Tiga Pasar Utama, 2000-2009



Sumber: UN Comtrade (SITC 4222), diolah (dalam persen).

Gambar 4 menunjukkan nilai ekspor minyak kelapa sawit Indonesia dalam rentang waktu 2000 hingga 2009. Sejak tahun 2000 hingga tahun 2008 terlihat tren peningkatan dari hanya sebesar US\$ 1,7 juta di tahun 2000, naik sekitar 6 kali lipat di tahun 2008 sebesar US\$ 12 juta. Hal ini sangat menggembirakan bagi Indonesia sebagai salah satu produsen terbesar produk kelapa sawit karena memang permintaan global terhadap produk kelapa sawit terus meningkat dari tahun ke tahun. Selanjutnya, meskipun pada tahun 2009 terjadi penurunan, permintaan minyak kelapa sawit Indonesia hingga US\$ 2 juta menjadi sebesar US\$ 10 juta, akibat adanya krisis global 2008. Namun, jika dilihat dari pangsa pasar ekspor minyak kelapa sawit Indonesia secara global, Indonesia masih mengalami tren positif, yaitu mencapai sebesar 45 persen di tahun 2009.

Gambar 4. Pangsa Pasar dan Nilai Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia di Dunia, 2000-2009



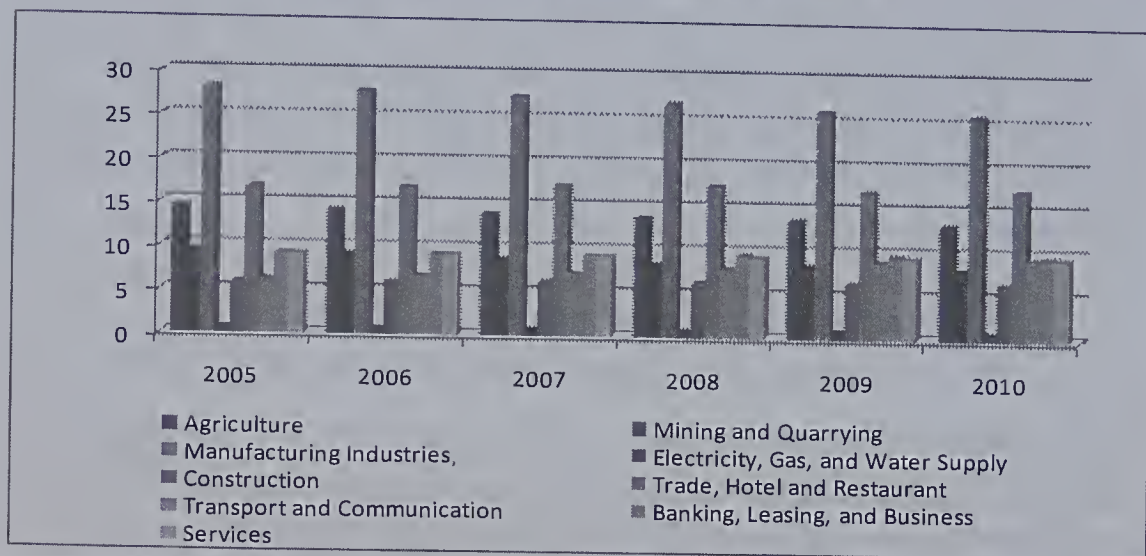
Sumber: UN Comtrade (SITC 4222), diolah (dalam persen).

Kontribusi Ekspor Minyak Kelapa Sawit Indonesia

Dengan adanya peningkatan pangsa pasar ekspor minyak kelapa sawit Indonesia di dunia, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, hal ini dapat menjadi salah satu kesempatan Indonesia untuk lebih meningkatkan pertumbuhan ekonominya melalui ekspor, khususnya ekspor produk pertanian. Jika ditelaah lebih mendalam, Indonesia

memang dianugerahi tanah yang subur yang dapat ditanami berbagai jenis tanaman pangan dan perkebunan, khususnya yang dapat tumbuh di negara yang beriklim tropis. Kelapa sawit merupakan salah satu tanaman perkebunan yang hanya bisa tumbuh di negara yang beriklim tropis seperti di Indonesia.

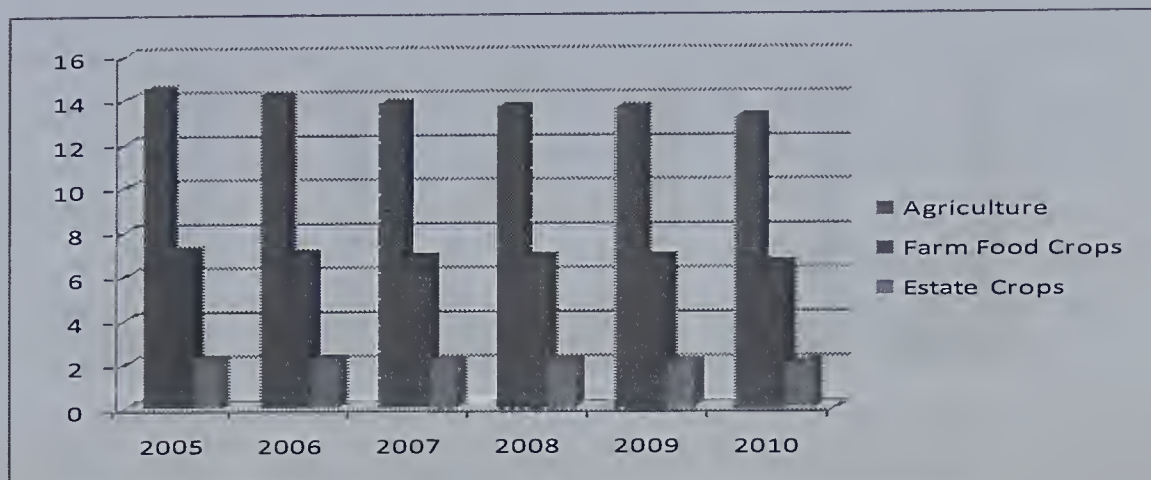
Gambar 5. Kontribusi Sektor Pertanian terhadap PDB Indonesia, 2005-2010



Sumber: CEIC Asia database (dalam persen).

Gambar 5 memperlihatkan kontribusi sembilan (9) sektor utama di Indonesia terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia sejak tahun 2005 hingga tahun 2010. Dari kesembilan sektor tersebut, sektor industri manufaktur secara konsisten menjadi kontributor utama PDB Indonesia sejak tahun 2005 hingga tahun 2010 dalam kisaran 25-28 persen. Di urutan kedua terdapat sektor perdagangan, hotel, dan restoran dengan kontribusi sebesar 15-16 persen di periode yang sama, 2005-2010. Selanjutnya di posisi ketiga terdapat sektor pertanian yang menyumbang PDB Indonesia sebesar 12-14 persen. Yang perlu disoroti dalam hal ini adalah posisi sektor pertanian yang ternyata masih cukup signifikan sebagai penyumbang PDB Indonesia. Kondisi ini bisa menjadi bukti bahwa sektor pertanian masih cukup menjanjikan dan perlu diperhitungkan sebagai salah satu sektor penting pendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Gambar 6. *Farm Food Crops* versus *Estate Crops* terhadap PDB Indonesia, 2005-2010

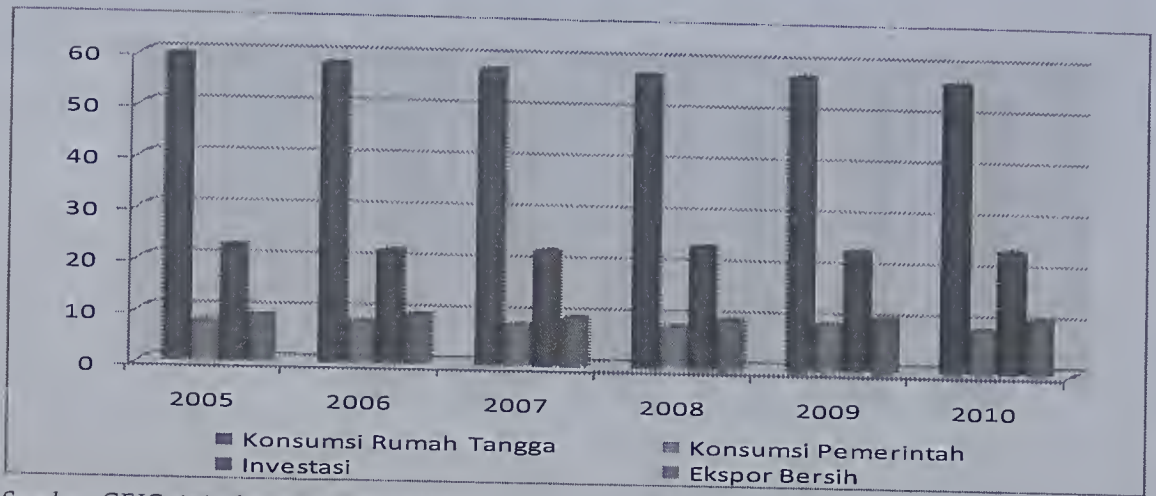


Sumber: CEIC Asia database (dalam persen).

Selanjutnya jika digali lebih dalam mengenai sektor pertanian, didalamnya terdapat dua sub sektor utama, yaitu tanaman pangan (*farm food crops*) dan tanaman perkebunan (*estate crops*). Berdasarkan Gambar 6, dapat disimpulkan bahwa memang tanaman pangan masih menjadi penyumbang utama sektor pertanian dengan kontribusi sebesar 6-7 persen dalam periode tahun 2005-2010. Tanaman pangan yang dimaksud disini, antara lain padi, jagung, dan sebagainya. Sedangkan, tanaman perkebunan hanya menyumbang sektor pertanian sekitar 2 persen selama tahun 2005-2010. Kelapa sawit dan karet merupakan salah satu contoh tanaman perkebunan yang sangat penting di Indonesia. Berkaitan dengan peningkatan ekspor produk kelapa sawit Indonesia di pasar dunia, sangatlah mutlak untuk dapat menggenjot kontribusi tanaman perkebunan terhadap sektor pertanian di Indonesia, sehingga sektor pertanian dapat terus menjadi sektor penyumbang utama pertumbuhan ekonomi Indonesia, baik dari sisi produksi maupun sisi pengeluaran (melalui ekspor).

Sebelum melangkah jauh ke kontribusi ekspor minyak kelapa sawit terhadap total ekspor Indonesia, ada baiknya kita melihat bagaimana kontribusi sektor ekspor Indonesia terhadap PDB. Gambar 7 memperlihatkan konsumsi rumah tangga menjadi salah satu kontributor utama PDB Indonesia dengan kisaran 55-58 persen selama periode tahun 2005-2010. Kemudian disusul investasi, yang

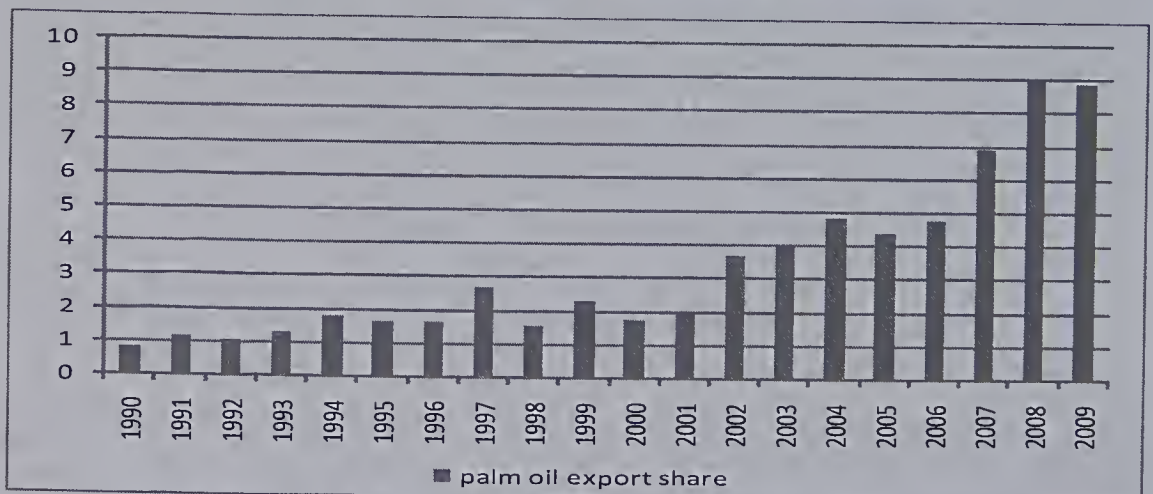
Gambar 7. Kontribusi Ekspor Bersih terhadap PDB Indonesia, 2005-2010



Sumber: CEIC Asia database (dalam persen).

menyumbang sekitar 20-21 persen pada periode yang sama. Sementara itu, ekspor bersih (ekspor setelah dikurang impor) berada pada tempat ketiga dengan sumbangan sebesar 7-10 persen. Yang cukup menarik perhatian disini adalah tren peningkatan kontribusi ekspor bersih terhadap PDB Indonesia selama periode 2005-2010. Hal ini cukup menjadi sinyal betapa pentingnya meningkatkan nilai ekspor Indonesia, khususnya ekspor yang berasal dari sektor pertanian, salah satunya adalah kelapa sawit.

Gambar 8. Kontribusi Ekspor Minyak Kelapa Sawit terhadap Total Ekspor Indonesia, 1990-2009



Sumber: UN Comtrade (SITC 4222), diolah (dalam persen).

Kelapa sawit mulai menjadi bahan perbincangan sejak tahun 2000an, dimana banyak sekali masyarakat di dunia yang sadar akan pentingnya produk yang berasal dari kelapa sawit untuk digunakan sebagai bahan baku berbagai macam kebutuhan sehari-hari. Gambar 8 menunjukkan kontribusi ekspor minyak kelapa sawit terhadap total ekspor Indonesia mulai dari tahun 1990 hingga tahun 2009. Sejak tahun 1990 dapat terlihat tren peningkatan secara umum dan mencapai puncaknya pada tahun 2008, dimana kontribusi ekspor minyak kelapa sawit terhadap total ekspor Indonesia tercatat sebesar 9 persen.

Berdasarkan data-data yang disebutkan sebelumnya, tampak peran kelapa sawit cukup menjanjikan di masa yang akan datang. Dengan hanya menyumbang produksi kurang lebih sebesar 2 persen, salah satu produk kelapa sawit, yaitu minyak kelapa sawit, telah mampu menyumbangkan ekspor sebesar 8-9 persen dari total ekspor Indonesia ke seluruh dunia, khususnya pada tahun 2008-2009. Semangat pemerintah untuk lebih menggiatkan produksi di sektor perkebunan, yang salah satu komoditasnya adalah kelapa sawit, besar kemungkinan kontribusi ekspor dari produk kelapa sawit, khususnya minyak kelapa sawit akan menjadi lebih besar dan terus meningkat dalam jangka waktu 5-20 tahun mendatang.

Fluktuasi Harga CPO dan Kebijakan Ekspor Kelapa Sawit di Indonesia

Harga CPO di pasar global dalam rentang tahun 2005-2007 memang memiliki tren peningkatan yang cukup signifikan, namun peningkatan tersebut tidak berarti trennya selalu meningkat. Hal ini terbukti dengan penurunan tajam yang terjadi di tahun 2008 karena terjadinya resesi ekonomi secara global, yang disertai dengan penurunan permintaan secara global (lihat Gambar 9). Mulai tahun 2009 dan 2010, seiring dengan perbaikan ekonomi secara global, harga CPO kembali mengalami tren positif.

Sementara itu, harga domestik CPO sangat memiliki hubungan erat dengan harga CPO dunia. Jika terjadi peningkatan harga CPO dunia maka harga CPO domestik juga meningkat, begitu juga sebaliknya. Untuk mengantisipasi tantangan eksternal ini, pemerintah

Indonesia memiliki dua kebijakan untuk menstabilkan harga CPO domestik, yaitu DMO (*Domestic Market Obligation*) dan pajak ekspor. Dari dua kebijakan tersebut, DMO cenderung sulit diterapkan karena membutuhkan biaya supervisi atau pengawasan yang tinggi. Sementara itu, pajak ekspor lebih mudah untuk diimplementasikan. Dalam rangka stabilisasi harga CPO domestik, pajak ekspor lebih cepat bereaksi karena kebijakan ini dapat meningkatkan pendapatan pemerintah, yang kemudian dapat membantu para petani kelapa sawit dan juga konsumen minyak goreng yang masih tergolong miskin (World Bank, 2010).

Gambar 9. Harga CPO Dunia, 2000–2010



Sumber: http://www.mongabay.com/images/commodities/charts/palm_oil.html

Berdasarkan Tabel 4 di bawah, persentase pajak ekspor disesuaikan dengan harga CPO dunia. Semakin tinggi harga CPO dunia, maka semakin tinggi juga persentase pajak ekspornya. Fluktuasi harga CPO dunia memang terkadang menjadi tantangan bagi pengusaha atau pengeksportur kelapa sawit di Indonesia. Maka dari itu, kestabilan harga CPO dunia dapat menjaga kestabilan pengenaan pajak ekspor di Indonesia. Selanjutnya, mulai tanggal 15 September 2011, 14 produk turunan kelapa sawit yang sebelumnya bebas pajak ekspor, akan dikenakan pajak ekspor. Penetapan pajak ekspor untuk 14 produk turunan kelapa sawit tersebut dikenakan bersamaan

dengan berlakunya aturan baru tentang penerapan barang ekspor dan didasarkan atas Peraturan Menteri Keuangan No. 128/2011 (yang mulai diterapkan sejak pertengahan bulan Agustus 2011) dan Peraturan Menteri Perdagangan No. 26/M-DAG/OER/9/2011 (Antara, 2011). Jadi, kebijakan pajak ekspor diharapkan mampu menjaga kestabilan harga domestik CPO dan mampu memiliki dampak positif bagi masyarakat miskin di Indonesia.

Tabel 4. Pajak Ekspor CPO Berdasarkan KepMenKeu No. 223/PMK.011/2008

CPO Price, CIF Rotterdam (USD/ton)	Export Tax (%)
Less than or equal 700	0
701-750	1.5
751-800	3
801-850	4.5
851-900	6
901-950	7.5
951-1000	10
1001-1050	12.5
1051-1100	15
1101-1150	17.5
1151-1200	20
1201-1250	22.5
More than or equal 1250	25

Sumber: Kementerian Keuangan Republik Indonesia

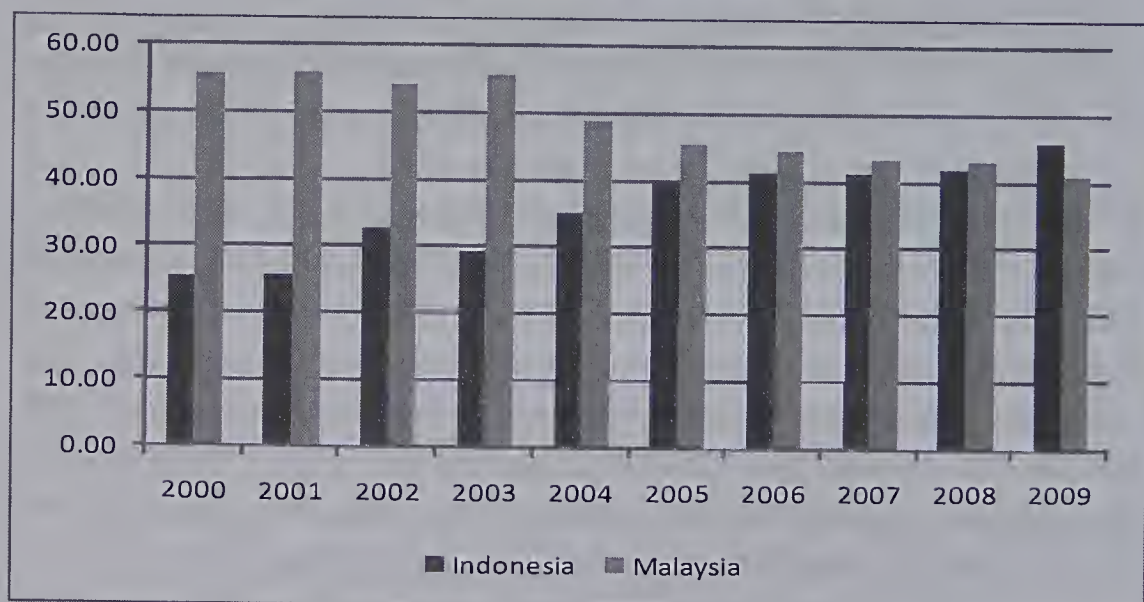
Selain itu, koordinasi antar Kementerian serta lembaga-lembaga negara juga bisa menjadi batu kerikil yang dapat mengganggu prospek produk minyak kelapa sawit yang sangat menjanjikan. Maka dari itu, koordinasi yang baik antar lembaga-lembaga negara ini dapat meniadakan hambatan yang mungkin terjadi. Kementerian Pertanian dan Badan Pusat Statistik (BPS) misalnya, harus bisa memberikan data yang valid berkaitan dengan industri kelapa sawit. Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Keuangan harus mampu selaras dalam kaitannya dengan ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan produk kelapa sawit. Selanjutnya, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Badan Pertanahan Nasional mampu berkoordinasi dalam kaitannya dengan tata cara pembukaan lahan dan penggunaan lahan. Jika koordinasi berjalan dengan baik, maka bukan tidak mungkin

produksi dan ekspor kelapa sawit Indonesia bisa menjadi lebih meningkat secara signifikan.

PERSAINGAN PRODUK KELAPA SAWIT ANTARA INDONESIA DENGAN MALAYSIA

Indonesia dan Malaysia adalah dua negara produsen penghasil kelapa sawit terbesar di dunia. Di tahun 2008, 84 persen produksi kelapa sawit dunia datang dari kedua negara tersebut (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*, 2010). Dalam hal ekspor, Indonesia dan Malaysia berkontribusi sebesar 92 persen dari total ekspor kelapa sawit dunia. Malaysia mengekspor sebesar 15,3 juta ton sedangkan Indonesia mengekspor kelapa sawit sebesar 14,7 juta ton di tahun 2008 (*United States Department of Agriculture*, 2010). Indonesia mendominasi ekspor CPO (*crude palm oil*) karena Malaysia lebih banyak mengekspor *refined/processed palm oil* yang memiliki *value added* yang lebih tinggi. Sementara itu, di tahun 2008, Indonesia mengekspor US\$ 6,5 juta CPO sedangkan Malaysia hanya mengekspor US\$ 1,8 juta CPO (UN Comtrade, 2010).

**Gambar 10. Pangsa Pasar Ekspor Minyak Kelapa Sawit
Indonesia dan Malaysia, 2000 - 2009**



Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam persen).

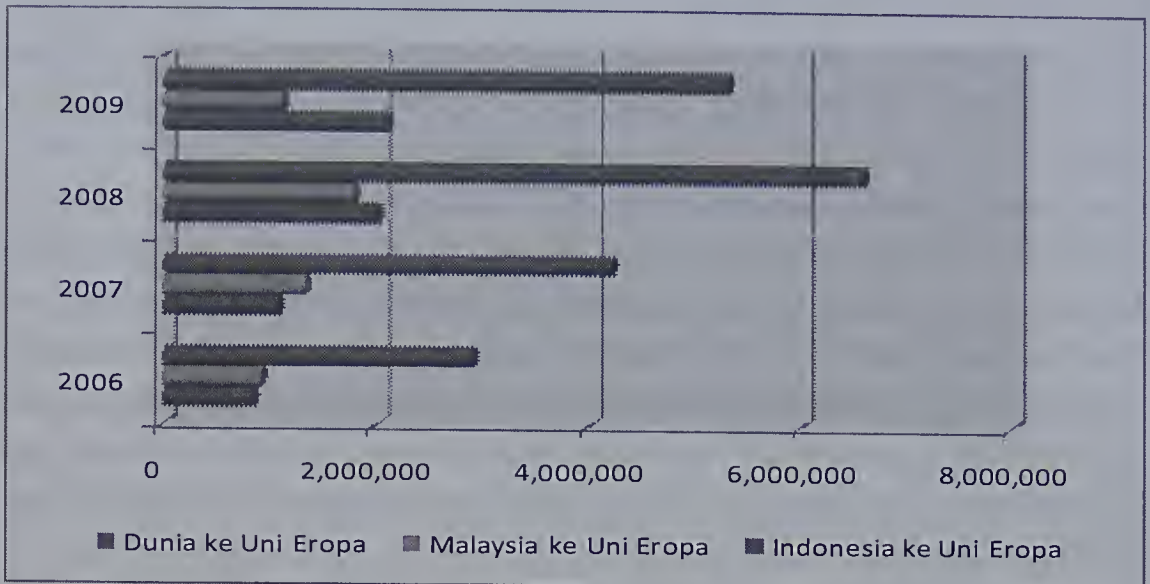
Dari sisi pangsa pasar, menurut data yang dikeluarkan oleh *United Nations Commodity Trade Statistics Database* (UN Comtrade), dalam periode waktu 2000-2008 Malaysia selalu unggul dibandingkan dengan Indonesia. Hal ini dikarenakan tingkat produktivitas Malaysia selalu lebih tinggi dibandingkan Indonesia, dengan produksi yang tinggi diikuti dengan jumlah ekspor yang tinggi, praktis Malaysia selalu menguasai *export market share* minyak kelapa sawit dunia. Namun, pada tahun 2009 Indonesia mulai merebut posisi utama pangsa pasar kepala sawit dunia (lihat Gambar 10) karena adanya peningkatan jumlah produksi dan juga ekspor minyak kelapa sawit. Berbagai strategi perlu dilakukan agar posisi ini dapat terus dipertahankan sehingga Indonesia tidak hanya sekedar menjadi produsen penghasil kepala sawit terbesar, tetapi juga pemilik pangsa pasar terbesar kelapa sawit dunia.

Pasar Uni Eropa

Salah satu tujuan utama ekspor minyak kelapa sawit Indonesia dan Malaysia adalah ke pasar Uni Eropa. Berbeda dengan pasar Asia yang banyak menggunakan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku pembuatan minyak goreng (*cooking oil*), di negara-negara Uni Eropa minyak kelapa sawit lebih sering digunakan sebagai bahan baku pembuatan berbagai produk makanan seperti *margarine*, *biscuits*, *chocolate*, *snacks*, dan sebagainya. Disamping itu, komoditas ini juga dimanfaatkan sebagai bahan baku pembuatan sabun, deterjen, dan juga industri kosmetik (van Gelder, 2004).

Nilai ekspor Indonesia ke Uni Eropa meningkat cukup tajam dari tahun 2006 sampai tahun 2009. Di tahun 2009 jumlah ekspor Indonesia ke Uni Eropa mencapai US\$ 2,1 miliar. Peningkatannya sekitar US\$ 1,26 miliar, atau setara dua kali lipat sejak tahun 2006. Sedangkan untuk Malaysia, di tahun 2006 nilai ekspornya sebesar US\$ 918 ribu, namun tetap lebih tinggi dibanding Indonesia yang pada tahun yang sama nilai eskpornya sebesar US\$ 838 ribu. Pada tahun 2009, nilai ekspor Malaysia ke Uni Eropa adalah sekitar US\$ 1,1 miliar (lihat Gambar 11).

Gambar 11. Nilai Ekspor Dunia, Malaysia, dan Indonesia ke Uni Eropa, 2006-2009



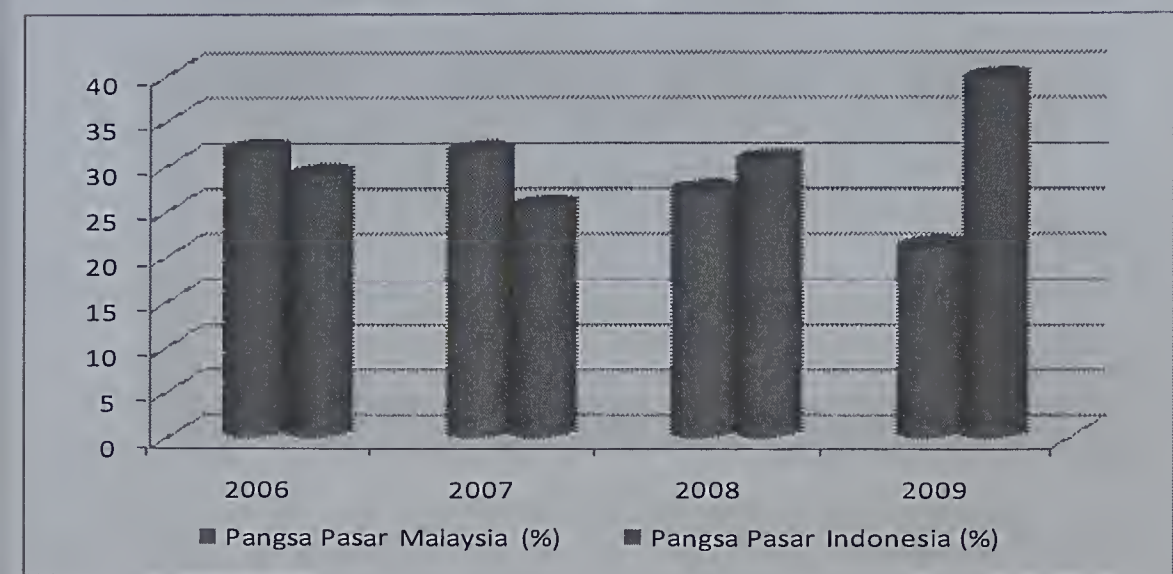
Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam ribu USD).

Terlihat bahwa di tahun 2009 besarnya nilai ekspor Indonesia hampir dua kali lipat dibandingkan dengan Malaysia. Peningkatan permintaan pasar Uni Eropa ini disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor pertama adalah karena adanya peningkatan jumlah permintaan untuk *biodiesel*. Uni Eropa setuju untuk meningkatkan penggunaan *biofuels* dari nilai minimum 2 persen total konsumsi *liquid fuels* tahun 2005 menjadi 5,75 persen di tahun 2010. Untuk mencapai target itu diperlukan 2,5 juta ton *biodiesel* (untuk target 2 persen) dan sekitar 14 juta ton *biodiesel* (untuk target 5,75 persen) bagi kawasan ini (Ahmad dan Sue, 2005).

Faktor kedua adalah karena adanya penurunan produksi *vegetable oil* di kawasan Uni Eropa. Produk *vegetable oil* yang banyak di produksi di kawasan ini adalah *rapeseed oil* dan *sunflower oil*. Dalam beberapa tahun terakhir, memang performa produksi komoditas tersebut menurun sehingga masyarakat di sana berusaha mencari pengganti komoditas tersebut. Sampai akhirnya mereka menemukan penggunaan minyak kelapa sawit (*palm oil*) yang harganya lebih murah dan mudah untuk diimpor (Foodnavigator.com, 2004).

Faktor ketiga adalah karena adanya peningkatan permintaan di industri makanan. Peningkatan permintaan di industri makanan yang tidak diikuti oleh peningkatan produksi lokal *vegetable oil* memaksa produsen untuk mencari komoditas pengganti *sunflower oil*. Akhirnya mereka memutuskan untuk mengimpor *palm oil* untuk memenuhi kebutuhannya tersebut.

Gambar 12. Pangsa Pasar Malaysia dan Indonesia di Pasar Uni Eropa, 2006-2009



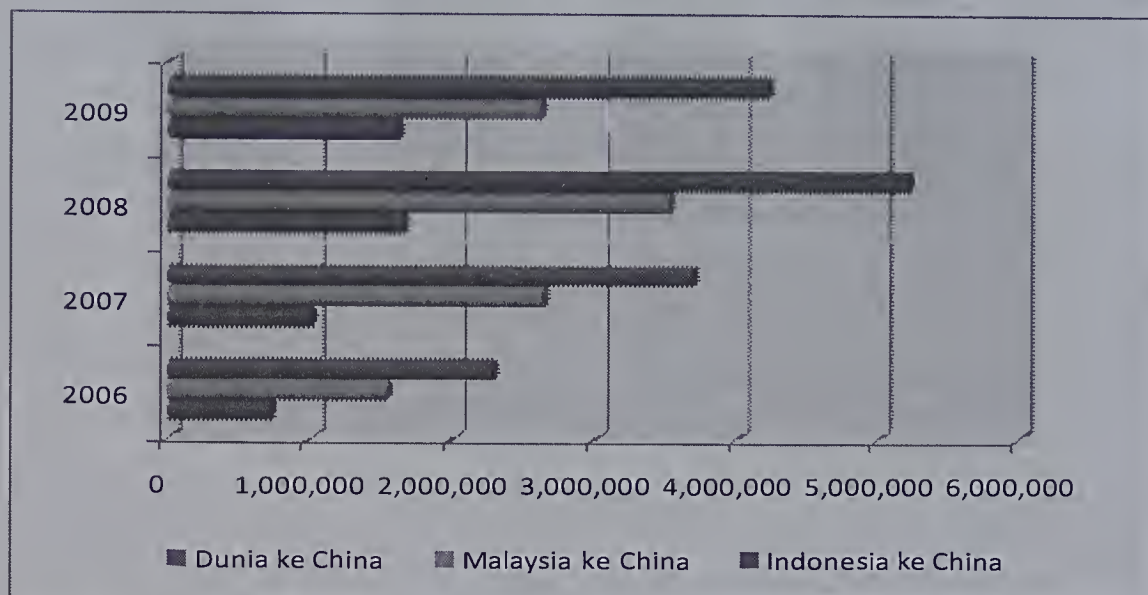
Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam persen).

Dilihat dari sisi pangsa pasar Malaysia dan Indonesia di Uni Eropa terlihat bahwa di tahun 2006 dan 2007 Malaysia masih lebih unggul yang dengan proporsi rata-rata sekitar 31,56 persen, sedangkan Indonesia rata-rata hanya sekitar 27,18 persen. Namun di tahun 2008 dan 2009, Indonesia mulai lebih unggul dan menguasai hampir setengah pangsa pasar Uni Eropa, yakni 30,53 persen di tahun 2008 dan 39,59 persen di tahun 2009 (lihat Gambar 12). Fenomena yang terjadi di tahun 2008 ini terjadi karena memang sejak tahun 2005, Indonesia meningkatkan produksi kelapa sawitnya yang juga dibarengi oleh permintaan global terhadap kelapa sawit yang sangat signifikan, khususnya di pasar Uni Eropa.

Pasar China

China adalah pasar terbesar kedua untuk ekspor minyak kelapa sawit setelah Uni Eropa. Di tahun 2008-2009, negara ini mengkonsumsi 13 persen dari total konsumsi kelapa sawit dunia, dan semuanya itu diimpor dari Malaysia, Indonesia, dan Dunia (*United States Department of Agriculture*, 2010). Sekitar 90 persen impornya tersebut berbentuk *refined/processed palm oil* (SITC 42229). Malaysia mendominasi pasar ekspor minyak kelapa sawit di China karena Malaysia lebih banyak mengekspor *refined palm oil* dibandingkan CPO (*crude palm oil*) yang merupakan komoditas ekspor unggulan Indonesia.

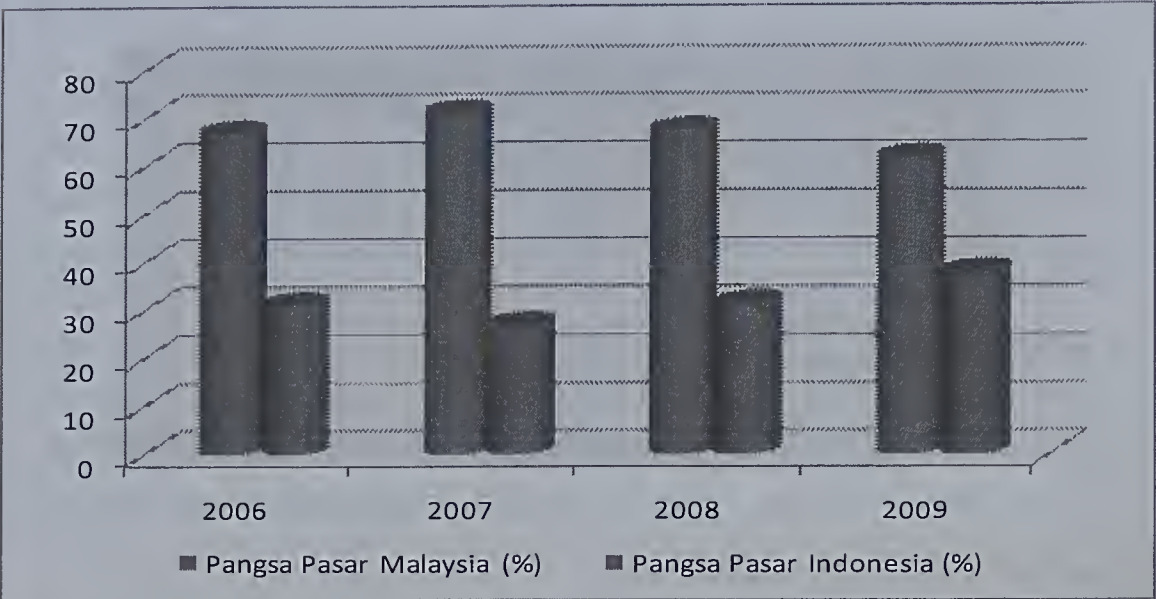
Gambar 13. Nilai Ekspor Dunia, Malaysia, dan Indonesia ke China, 2006-2009



Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam ribu USD).

Nilai ekspor minyak kelapa sawit Malaysia ke China selalu unggul dibandingkan dengan Indonesia dari tahun 2006-2009. Dalam kurun waktu 3 tahun Malaysia mampu meningkatkan nilai ekspornya hampir dua kali lipat, di tahun 2006 nilai ekspor minyak kelapa sawitnya sebesar US\$ 1,5 miliar dan di tahun 2009 nilainya mencapai US\$ 2,6 miliar. Angka yang sangat fantastis jika dibandingkan dengan Indonesia yang nilai ekspornya hanya sebesar USD 712 juta di tahun 2006 dan US\$ 1,6 miliar di tahun 2009 (lihat Gambar 13).

Gambar 14. Pangsa Pasar Malaysia dan Indonesia di Pasar China, 2006-2009



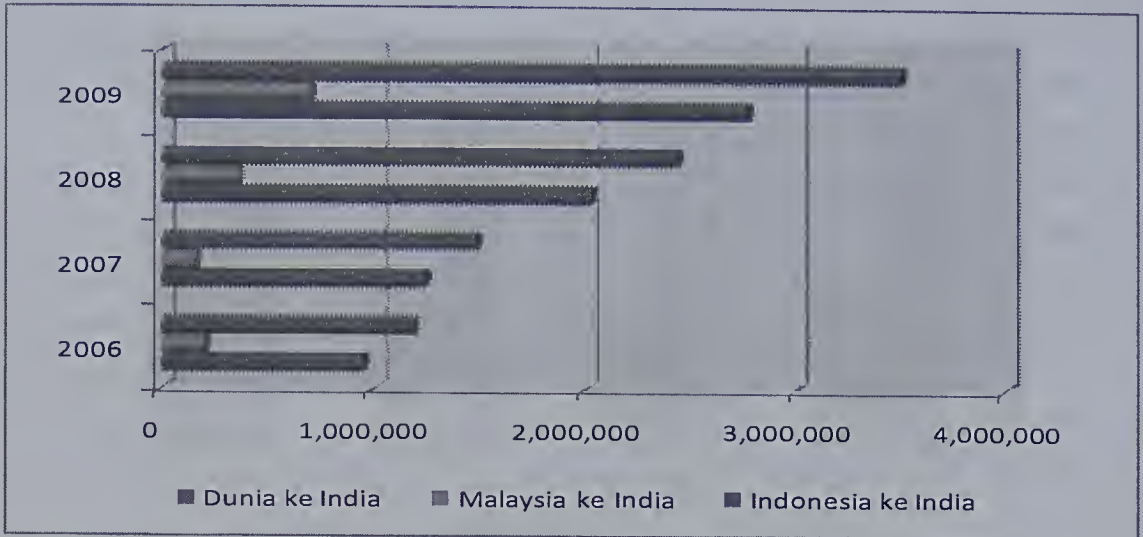
Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam persen).

Dilihat dari *market share*-nya, pangsa pasar Malaysia di China dua kali lipat lebih besar daripada Indonesia dari tahun ke tahun. Di tahun 2006 pangsa pasar Indonesia di China sebesar 31,32 persen dan di tahun 2009 menjadi 39,04 persen atau rata-rata 32 persen per tahunnya. Sedangkan Malaysia memimpin dengan rata-rata *market share* setiap tahunnya sebesar 67,06 persen (lihat Gambar 14).

Pasar India

India adalah konsumen minyak kelapa sawit terbesar kedua di Asia setelah China. Di tahun 2008-2009 negara ini mengonsumsi sekitar 5 juta *metric ton* minyak kelapa sawit. Tetapi berbeda dengan China, negara ini juga memproduksi minyak kelapa sawit, walaupun hanya 10 persen dari total konsumsi domestik (*United States Department of Agriculture*, 2010). Sekitar 78,5 persen dari keseluruhan impor kelapa sawitnya berupa CPO (UN Comtrade, 2010). Oleh karena itu tak heran Indonesia mendominasi pangsa pasar minyak kelapa sawit di India. Hal ini didukung oleh kebijakan pemerintah India yang menerapkan nol persen pajak pada impor komoditas ini (*zero percent import tax on CPO*).

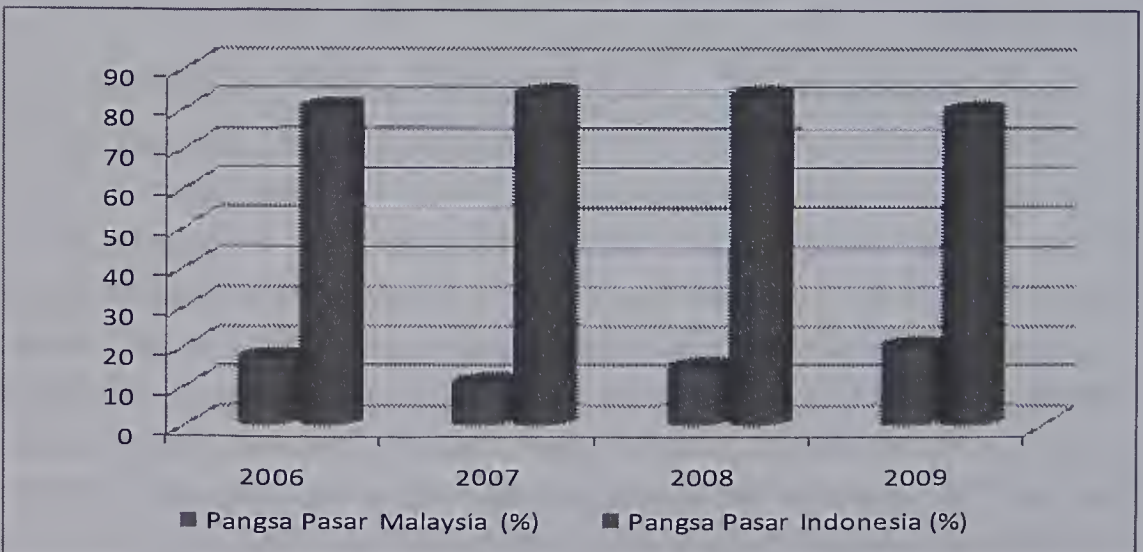
Gambar 15. Nilai Ekspor Dunia, Malaysia, dan Indonesia ke India, 2006-2009



Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam ribu USD).

Nilai ekspor minyak kelapa sawit Indonesia di pasar India sangat tinggi dan jauh mengalahkan Malaysia. Jelas saja karena di tahun 2006 nilai ekspor Indonesia mencapai US\$ 984 juta meninggalkan Malaysia yang hanya US\$ 201 juta. Nilai ekspor itu terus meningkat cukup tajam hingga dapat dilihat bahwa di tahun 2009 nilai ekspor

Gambar 16. Pangsa Pasar Malaysia dan Indonesia di Pasar India, 2006-2009



Sumber: UN Comtrade, diolah (dalam persen).

Indonesia di pasar India mencapai US\$ 2,7 miliar, sedangkan Malaysia hanya US\$ 698 juta. Sungguh mengagumkan, pertumbuhan nilai ekspor kelapa sawit Indonesia di India dalam kurun waktu 2006-2009, peningkatannya sekitar tiga kali lipat (lihat Gambar 15).

Jika dilihat pada Gambar 16, pangsa pasar Indonesia di India, jauh unggul dibandingkan dengan Malaysia. Di tahun 2006 pangsa pasar Malaysia hanya 17,02 persen, sedangkan Indonesia memimpin dengan 80 persen. Sedangkan di tahun 2009, *market share* Malaysia di India ada pada posisi 19,94 persen, sedangkan Indonesia 79,18 persen. Hal ini disebabkan karena preferensi India yang memang lebih memilih untuk mengimpor CPO, dibandingkan dengan *refined palm oil*, dan CPO itu lebih banyak diproduksi dan diekspor oleh Indonesia dibandingkan dengan Malaysia.

PENUTUP

Setelah melakukan telaah mengenai gambaran perkembangan industri kelapa sawit, khususnya minyak kelapa sawit, baik di pasar Indonesia maupun di pasar global, dapat disimpulkan bahwa dengan semakin tingginya permintaan terhadap produk komoditas kelapa sawit, baik di secara domestik maupun global, maka industri ini terus berkembang secara pesat. Banyak sekali produk/barang kebutuhan sehari-hari yang digunakan oleh manusia di dunia, yang bahan bakunya berasal dari produk turunan kelapa sawit. Dengan semakin terbukanya perekonomian di dunia dan semakin banyaknya kesepakatan-kesepakatan/perjanjian-perjanjian bilateral, regional, maupun multilateral tentang perdagangan internasional, prospek perdagangan produk kelapa sawit Indonesia sangat menjanjikan.

Peningkatan produksi kelapa sawit Indonesia, khususnya minyak kelapa sawit, yang disertai tingginya permintaan secara global merupakan salah satu indikator yang memperlihatkan bahwa ada prospek yang cukup menjanjikan bagi Indonesia. Pangsa pasar ekspor minyak kelapa sawit Indonesia, khususnya CPO, telah merajai pasar global. Perkembangan industri kelapa sawit yang baik ini bisa berpotensi untuk menyokong pertumbuhan ekonomi Indonesia, baik melalui kontribusi produksi kelapa sawit di sektor pertanian, maupun

kontribusinya melalui nilai ekspor. Untuk itu, pemerintah harus bisa mencari pasar non tradisional yang dapat dibidik guna memperluas dan memperbesar pangsa pasar ekspor kelapa sawit Indonesia di dunia, khususnya di kawasan Eropa Timur dan Timur Tengah.

Sedangkan, untuk mengantisipasi segala tantangan yang dapat menghadang prospek industri kelapa sawit Indonesia, hal-hal yang perlu dibenahi antara lain penetapan tarif/pajak ekspor produk kelapa sawit oleh pemerintah, yang diharapkan lebih cenderung stabil, meskipun harus memperhatikan fluktuasi harga minyak kelapa sawit dunia, yang juga cenderung fluktuatif. Dari sisi internal juga perlu adanya perbaikan koordinasi antara lembaga-lembaga yang berkaitan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan industri kelapa sawit.

Selanjutnya, dari sisi eksternal, sinkronisasi/keselarasan kebijakan pemerintah dengan beberapa perjanjian yang telah disepakati antara pemerintah dengan institusi dari negara lain atau pemerintah negara lain harus ditingkatkan. Hal ini dimaksudkan untuk dapat mengatasi masalah krusial. Bagaimanapun, komunikasi yang baik dapat menjadi salah satu jembatan yang kokoh untuk membicarakan/membahas permasalahan dagang antar negara maupun antar kawasan, khususnya yang berkaitan dengan standarisasi produk, sehingga arus perdagangan bisa menjadi lebih lancar dan tidak ada gangguan yang berarti.

KEPUSTAKAAN

- Ahmad, Mohd Jaffar dan Tang Thin Sue. 2005. Supply and Demand of Biodiesel in the European Union (EU). *Palm Oil Development* Vol. 42, pp 8-14.
- Foodnavigator.com. 2004. "Malaysian Palm Oil Focuses on Eastern Europe." Available from URL: <http://www.foodnavigator.com/Financial-Industry/Malaysian-palm-oil-focuses-on-eastern-Europe>
- Kano, Hiroyoshi. 2008. Indonesian Exports, Peasant Agriculture and the World Economy 1850-2000: Economic Structures in Southeast Asian State. Singapore: *NUS Press*.

- Van Gelder, Jan Willem. 2004. Greasy Palms: European Buyers of Indonesian Palm Oil. *Friends of Earth*.
- World Bank. 2010. "Boom, Bust, and Up Again? Evolution, Drivers, and Impact of Commodity Prices: Implications for Indonesia." *Trade Development Report*.

Indigenized Good Governance dan Akuntabilitas Sosial di Papua

Vidhyandika D. Perkasa

Temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang penyelewengan dana Otonomi Khusus Papua dalam jumlah yang cukup besar sangat memprihatinkan. Penyelewengan tersebut merupakan salah satu bukti bahwa tata pemerintahan yang baik (Good Governance) di Papua belum terwujud. Hambatan-hambatan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik terkendala faktor-faktor, seperti lemahnya aturan hukum, masalah kemiskinan, korupsi, masyarakat yang 'terbagi', militerisme, tumpah tindih, dan inkonsistensi regulasi. Dalam konteks yang lebih luas, kegagalan konsep Good Governance yang diterapkan di Papua oleh pemerintah Pusat dinilai terlalu ambisius dan mengabaikan konteks lokal. Dengan demikian, perlu diinisiasi suatu akuntabilitas sosial, yang memberi penekanan pada civic governance dan civic engagement yang lebih aplikatif untuk konteks Papua. Meskipun akuntabilitas sosial perlu digalakkan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, namun implementasi dari konsep tersebut menghadapi tantangan-tantangannya yang tidak ringan.

PENDAHULUAN

Situasi Papua akhir-akhir ini kembali bergolak. Beberapa peristiwa memilukan telah banyak memakan korban tewas maupun luka-luka. Beberapa diantaranya adalah terjadinya penembakan secara sporadis oleh oknum Tentara Nasional Indonesia (TNI) ke honai-honai (rumah) di pegunungan tengah pada tanggal 14 Juli 2011 sehingga mengakibatkan seorang ibu dan tiga anaknya terluka; penyerangan

16 anggota Organisasi Papua Merdeka (OPM) terhadap petugas yang sedang membangun menara TV di kabupaten Paniai pada tanggal 29 Juli 2011; terjadinya saling serang antara kubu dua calon bupati dari Partai Gerindra, yang mengakibatkan 21 orang tewas pada tanggal 31 Juli 2011 di Ilaga, Kabupaten Puncak Jaya; tewasnya 4 orang, termasuk satu anggota TNI di Tanjakan Gunung Merah dekat Abepura, yang diduga dilakukan oleh OPM; dan terjadinya penembakan terhadap helikopter TNI oleh kelompok OPM yang menewaskan seorang anggota TNI.

Selain insiden-insiden tersebut, juga terjadi aksi masa turun ke jalan di Jayapura dan Mimika guna mendukung konferensi International Lawyers for West Papua (ILWP), yang telah diselenggarakan pada tanggal 2 Agustus di London. Konferensi tersebut intinya mendukung referendum. Saat ini, para penggiat Papua Merdeka maupun Referendum yang bermukim di berbagai negara juga mulai '(di)-aktif-(kan)' kembali.¹ Semakin intensifnya keinginan masyarakat di Papua untuk melibatkan pihak luar untuk mencari solusi bagi kompleksitas di Papua merupakan bentuk rasa tidak percaya diri masyarakat Papua. Secara tidak langsung telah terjadi keinginan dari masyarakat di Papua 'untuk diselamatkan pihak dari luar'.² Selain itu, dengan ingin dilibatkannya pihak luar merupakan bentuk rasa tidak percaya yang semakin dalam dengan pemerintah pusat.

Terlepas dari kondisi tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa gejolak sosial yang cenderung meningkat di Papua akhir-akhir ini merupakan akumulasi dari rasa frustrasi akibat stagnasi pembangunan dari berbagai dimensi dan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang terus berlanjut di Papua. Otonomi Khusus yang di andalkan pemerintah pusat untuk meningkatkan kesejahteraan dan harga diri masyarakat Papua telah dinilai 'gagal'. Dari indikator ekonomi, Papua masih menempati peringkat terbawah dari pembangunan indeks manusia. Selain itu, angka kemiskinan di Papua juga masih yang tertinggi dari 33 provinsi di Indonesia. Pelayanan pendidikan dan kese-

¹ Ikrar Nusa Bhakti, 'Meretas Jalan Damai Papua', *Media Indonesia*, 8 Agustus 2011.

² Benny Giay, 'I am the Captain of My Life' (Refleksi Menyikapi Konferensi ILWP 2 Agustus), *Sinar Harapan*, 5 Agustus 2011.

hatan juga masih buruk. Angka kematian akibat berbagai macam penyakit (misalnya TBC, malaria, HIV/AIDS) dan karena malnutrisi, juga masih tinggi.

Secara garis besar, misteri stagnasi pembangunan di Papua karena 'kegagalan' implementasi Otonomi Khusus (Otsus) sudah terkuak sebagian penyebabnya. Setelah masyarakat Papua beramai-ramai 'mengembalikan' Undang Undang Otonomi Khusus ke pemerintah Pusat, karena dianggap tidak berhasil untuk mensejahterakan masyarakat dan disertai pula dengan semakin intensnya keinginan dari masyarakat setempat untuk mengadakan referendum ataupun untuk 'Merdeka', maka pemerintah pusat berinisiatif untuk mengaudit dana Otonomi Khusus.³ Hasil audit dana Otsus yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) cukup mengejutkan. BPK menyebutkan telah menemukan penyelewengan dana Otonomi Khusus Papua sebesar Rp 4,2 triliun dari total Rp 28, 8 triliun yang telah dikucurkan pemerintah pusat pada periode 2002-2010. Menurut BPK, kerugian pasti akibat penyelewengan dana Otsus Papua mencapai Rp 319 miliar. Ada sekitar Rp 566 miliar yang dianggap berpotensi merugikan negara.

Selain penyelewengan dana Otsus, juga ditemukan sejumlah dana Otsus yang di depositokan, yaitu sebesar Rp 1,85 triliun. Ada indikasi pemerintah daerah setempat sengaja mendepositokan dana tersebut untuk kepentingan pribadi. Padahal, dana tersebut seharusnya dialokasikan untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan. Audit dana Otsus juga menemukan dana yang tidak dialokasikan sesuai dengan ketentuan yang ada karena belum adanya rencana induk, rencana percepatan pembangunan hingga desain. Dari aspek perencanaan, ada dugaan kegiatan fiktif sengaja direncanakan. Dengan demikian, telah terjadi penyimpangan anggaran, penyimpangan administrasi dan penyelewengan anggaran. Selain masalah korupsi, pemerintah provinsi ataupun kabupaten/kota di Papua belum mempunyai konsep pembangunan ekonomi yang jelas untuk memberdayakan

³ Pemerintah Pusat tetap menganggap Otsus sebagai harga mati dan jalan untuk membangun dan mensejahterakan masyarakat di Papua. Referendum ataupun Merdeka bukan merupakan suatu opsi. Dengan demikian, langkah konkrit yang harus dijalankan adalah menjamin bahwa setiap butir-butir dalam UU Otsus dijalankan dengan benar dan konsekuen.

masyarakatnya. Sebagai akibatnya, arah pembangunan tidak jelas, tidak tahu dimulai dari mana, menuju kemana dan untuk siapa⁴.

Dampak dari tidak diimplementasikannya Otsus dengan baik telah mengakibatkan *'human insecurity'* di Papua. Dari Index Pembangunan Manusia (IPM), Papua masih menempati level terbawah dari 33 provinsi. IPM Papua pada tahun 2008 hanya sebesar 64.00, padahal angka nasional adalah 71.12. Pada tahun 2008 pula, persentase penduduk yang hidup di garis kemiskinan di Papua adalah 37,53 % atau tertinggi dibandingkan provinsi-provinsi yang lain di Indonesia. Angka kematian ibu di Papua juga tertinggi di Indonesia. Melihat indikator-indikator di atas, terlihat kaitan antara *'kegagalan'* implementasi Otsus yang berimplikasi pada *human insecurity* sebagai akibat dari buruknya kinerja dari aktor-aktor tata pemerintahan (*governance*) di Papua. Mengapa *'Good Governance'* atau tata pemerintahan yang baik untuk mendukung perwujudan Otonomi Khusus yang efektif sulit untuk diwujudkan di Papua?

Tulisan ini mengkaji tantangan-tantangan yang dihadapi Papua dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Poin penting yang ingin diuraikan dalam tulisan ini adalah: melihat kondisi sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakatnya yang tampak *'unik'*, yaitu apakah Papua siap untuk menerapkan tata pemerintahan yang baik atau cenderung seperti ada *'pemaksaan'* pelaksanaan tata pemerintahan yang baik? Tulisan ini juga membahas perlunya konsep *Good Governance* di Papua yang *'dilokalkan'* (*indigenized*) melalui akuntabilitas sosial dan tantangan-tantangan yang dihadapi dalam upaya untuk mengimplementasikannya.

POTRET TATA PEMERINTAHAN DI PAPUA

Temuan dari BPK di atas menjustifikasikan buruk dan lemahnya tata pemerintahan di Papua, tidak saja dari tingkat Provinsi, akan tetapi juga Kabupaten/Kota. Hal ini sejalan seperti digambarkan oleh King⁵, *'governance in almost all levels in Papua is generally quite*

⁴ Kompas, 20 April 2011.

⁵ Blair A King, *'Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity'*, CSR No 14, Maret 2006, Council on Foreign Relations.

poor in quality and downright awful'. Beberapa pihak telah mengukur kinerja tata pemerintahan di Papua ini. Dari survei Governance Assessment, Index Governance Assessment di Papua adalah 0.39. Hal ini menunjukkan masih tingginya angka korupsi. Beberapa temuan lainnya dari survei ini menunjukkan: pemberian 'uang ekstra' dalam pelayanan publik sangat umum, tingginya nepotisme, lemahnya sumber daya manusia dalam memberikan layanan pendidikan dan kesehatan, APBD di Provinsi Papua dinilai lebih banyak memenuhi kepentingan DPRD dan birokrasi daripada untuk kepentingan publik, rendahnya intensitas diperhatikannya keluhan masyarakat dalam hal pelayanan publik, rendahnya tingkat efektivitas pertemuan pemerintah dan non-pemerintah dalam mencari solusi permasalahan publik di Papua, rendahnya intensitas Pemerintah Daerah mengundang unsur non pemerintah dalam kegiatan formulasi kebijakan di Papua, dan dalam pembuatan prosedur pelayanan publik cenderung dilakukan dengan prosedur "tertutup"⁶.

Transparansi International Indonesia juga mengeluarkan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia (IPK Indonesia) pada akhir November 2010. Dari 50 kota di seluruh Indonesia yang di survei, yang meliputi 33 ibu kota provinsi ditambah dengan 17 kota lain yang signifikan secara ekonomi, rentang indeks adalah antara 0 sampai dengan 10; 0 berarti dipersepsikan sangat korup dan 10 sangat bersih. Kota Jayapura menempati urutan 41 dengan skor 4.33. Korupsi masih lazim terjadi dalam sektor-sektor publik. Pemerintah daerah dan penegak hukum dinilai kurang serius dalam pemberantasan korupsi.⁷

Selain itu, Partnership (Kemitraan) juga mengeluarkan Partnership Governance Index untuk menilai kinerja dari elemen-elemen atau pilar-pilar *Governance*, seperti pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan kelompok pengusaha. Indikator-indikator yang dinilai adalah partisipasi, *fairness*, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas. Skala indeks yang dipakai adalah 1 sampai 10. Satu (1)

⁶ Agus Dwiyanto, et.al, Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assesment Survei 2006), Yogyakarta: PSKK, 2007.

⁷ Transparency International Indonesia, 'Mengukur Tingkat Korupsi Kota-kota di Indonesia: Denpasar Dipersepsikan Bersih, Pekanbaru dan Cirebon Bermasalah' (Media rilis, 9 November 2010).

menunjukkan kinerja yang sangat buruk, sedangkan 10 sangat baik. Untuk Papua dan Papua Barat, hasilnya adalah sebagai berikut⁸:

Indeks Governance di Papua (Total Index Governance 5.01)

	Index of Arena	Partisi- pasi	Fair- ness	Akunta- bilitas	Transpa- ransi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	4.52	5.28	2.30	7.95	2.33	5.39	4.01
Birokrasi	4.57	3.85	4.89	4.28	3.21	4.96	6.52
Masyarakat Sipil	5.33	6.45	6.78	7.84	1.00	5.47	4.56
Kelompok pengusaha	6.49	8.26	5.56	5.50	5.50	10.00	5.50

Indeks Governance di Papua Barat (Total Index Governance 4.37)

	Index of Arena	Partisi- pasi	Fair- ness	Akunt- abilitas	Trans- paransi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	3.87	5.50	2.31	5.39	2.78	3.40	4.01
Birokrasi	4.02	5.32	5.33	1.00	2.52	5.92	6.52
Masyarakat Sipil	5.35	4.00	7.00	7.00	3.91	5.79	4.56
Kelompok pengusaha	4.50	5.50	4.00	5.50	5.50	10.00	5.50

Hasil penelitian Partnership tentang Governance menarik dan dapat diperdebatkan. Menarik karena penelitian tersebut telah menelaah kinerja dari tiap-tiap elemen dalam *governance*, sedangkan hasil dari penelitian dapat diperdebatkan karena ‘kontradiksi-kontradiksi’ yang dihasilkan dari penelitian ini bila dibandingkan dengan kondisi riil masyarakat dan tata pemerintahan di Papua. Misalnya seperti di awal tulisan ini, sudah dijelaskan bahwa korupsi dana Otsus yang diindikasikan telah dilakukan oleh aparat pemerintahan dan birokrasi. Bila demikian, mengapa tingkat akuntabilitas pemerintah di birokrasi justru menunjukkan hasil yang baik? Sedangkan, indikator-indikator yang lain, seperti transparansi, efisiensi dan efektifitas menunjukkan hasil dari buruk sampai sedang. Terlihat ketidaksinambungan antara satu elemen dengan elemen yang lainnya. Dengan demikian, perlu

⁸ www.kemitraan.or.id/govindex

ditelaah lebih lanjut, akuntabilitas seperti apa yang telah dijabarkan aparat pemerintahan di Papua.

TANTANGAN *GOOD GOVERNANCE*

Karena stagnasi pembangunan ekonomi-politik di Papua sudah berlangsung selama puluhan tahun, maka perlu dicari apa yang menjadi penyebab utamanya. Dari uraian di atas, sudah diidentifikasi lemah dan buruknya tata pemerintahan (*weak and bad governance*) di Papua. Dengan demikian ada korelasi antara tingkat kemiskinan di Papua dengan lemahnya tata pemerintahan tersebut. Dengan kata lain '*misgovernance*' di Papua cenderung menyebabkan rendahnya pendapatan sebagian besar penduduknya. Akan tetapi, jika dilihat korelasi tersebut, maka ada aspek historis mengapa tata pemerintahan yang baik tetap giat di promosikan.

Seiring dengan makin gencarnya donor internasional membantu pembangunan di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia, pada era tahun 1980an dan 1990an, yang dimotori Bank Dunia, konsep *Good Governance* (GG) mulai diperkenalkan. Tata pemerintahan yang baik dianggap sebagai suatu syarat atau '*conditionality*' sebelum negara-negara berkembang tersebut dapat menerima bantuan (*aid*). Alasan yang dikemukakan Bank Dunia mengapa GG perlu untuk diterapkan terkait pula dengan banyaknya kasus bantuan yang tidak tepat sasaran.

Dimensi-dimensi dalam GG yang disinggung Bank Dunia antara lain: stabilitas politik, *voice* dan akuntabilitas, efektifitas pemerintah, transparansi, kualitas regulasi, penegakan hukum, dan pemberantasan korupsi. Logika dalam GG adalah dengan memberantas korupsi dan nepotisme, serta mengatasi *mismanagement* birokrasi dan dengan menerapkan transparansi dan akuntabilitas, bantuan akan efektif untuk mengurangi korupsi.⁹ Selain itu, ada logika pendukung yang dikandung dalam *Good Governance*. Suatu tata pemerintahan dianggap sah (*legitimate*) 'bila dimasuki dengan prinsip-prinsip demokrasi

⁹ Doornbos dalam Ved P. Nanda, 'The Good Governance Concept Revisited', The American Academy of Political and Social Science, Januari 2006, hal 3.

seperti transparansi, pluralism, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, ada representasi serta akuntabilitas.¹⁰ Ide-ide bagus dari GG memang membius. Masyarakat akan hidup dengan baik dan sejahtera bila kehidupan publik dijalankan dengan institusi yang adil, bijaksana, transparan, akuntabel, responsif, partisipatoris, efisien dan dikelola dengan baik. *Good governance* juga dianggap menampung banyak 'hal-hal yang baik' seperti penghargaan terhadap hak asasi manusia, perlindungan terhadap kaum minoritas, perempuan dan lain sebagainya.¹¹

Setelah implementasi GG selama beberapa tahun dan terlihat bahwa tidak ada kemajuan yang berarti, terutama di negara-negara berkembang, konsep GG mulai dipertanyakan efektifitasnya.¹² Konsep GG dinilai telah mengalami 'inflasi'. Beberapa hal yang dikemukakan: *Pertama*, tidak ada konsensus untuk menentukan kriteria pengukur GG. *Kedua*, tidak ditemukan adanya kaitan yang kuat antara GG dengan kemajuan pembangunan ekonomi.¹³ *Ketiga*, konsep GG dianggap '*generic, imitative* dan *ambisius*'.¹⁴ Agenda GG juga dinilai terlalu padat sehingga memberatkan aktor-aktor *governance* karena minimnya kapasitas yang mereka miliki untuk menerapkan konsep ini. Grindle¹⁵ lebih lanjut menjelaskan:

.....'Getting good governance calls for improvements that touch virtually all aspects of the public sector—from institutions that set the rules of the game for economic and political interaction, to decision-making structures that determine priorities among public problems and allocate resources to respond to them, to organizations that manage

¹⁰ Ved P. Nanda, 'The Good Governance Concept Revisited', The American Academy of Political and Social Science, Januari 2006, hlm 1.

¹¹ Merilee Grindle, 'Good Governance: The Inflation of an Idea', Harvard Kennedy School, RWP 10-023, Juni 2010.

¹² Lihat juga Kaniskha Jayasuriya, , 'Governance, Post Washington Consensus and the New Anti Politics', *Working Papers Series*, No 2, April 2001, City University of Hong Kong.

¹³ Negara seperti China dan Vietnam dapat mengalami kemajuan ekonomi yang signifikan walau tidak menerapkan GG.

¹⁴ Nasira Jabeen, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April, 2007 di Universitas Utrecht.

¹⁵ Merilee Grindle, 'Good Governance: The Inflation of an Idea', Harvard Kennedy School, RWP 10-023, Juni 2010, hlm 12.

administrative systems and deliver goods and services to citizens, to human resources that staff government bureaucracies, to the interface of officials and citizens in political and bureaucratic arenas....Not surprisingly, advocating good governance raises a host of questions about what needs to be done, when it needs to be done, and how it needs to be done'.

Ditengah berbagai analisis maupun kritikan tentang ketidak-efektifan implementasi GG di negara-negara berkembang, salah satu kritik yang menarik terkait dengan argumentasi bahwa konsep ini terlalu berbau 'kebaratan' dan mengabaikan konteks sosio-kultural dan politik di negara berkembang¹⁶. Kritikan ini relevan bila kita membahas tata pemerintahan di Papua. Pertanyaan dasarnya adalah, 'apakah masyarakat Papua sebetulnya sudah siap untuk menerapkan konsep GG ini? Ada berbagai alasan kuat untuk 'menjustifikasikan' ketidaksiapan Papua untuk mengimplementasikan konsep GG ini. *Pertama*, masyarakat menilai ada permasalahan-permasalahan mendesak lainnya yang perlu untuk diselesaikan, jika melihat status Provinsi Papua yang masih dalam keadaan 'darurat' atau dalam kondisi 'tidak normal'. Dengan demikian, upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik tidak dilihat sebagai sebuah prioritas.

Permasalahan tersebut antara lain: *Pertama*, sejarah 'integrasi' dengan mengungkap fakta yang sebenarnya masuknya Papua ke dalam wilayah NKRI belum terjawab secara tuntas. *Kedua*, masih banyak terjadi pelanggaran HAM. Pelanggaran-pelanggaran HAM masa lalu juga tidak pernah diselesaikan dengan tuntas. *Ketiga*, masih dominannya peran militer dan kepolisian dalam kehidupan publik di Papua sehingga masyarakat dalam kondisi traumatis. *Keempat*, belum terbangunnya rasa percaya dan format dialog yang konstruktif antara masyarakat Papua dengan pemerintah pusat. *Kelima*, kegagalan implementasi Otsus, belum sejahteranya masyarakat yang ditandai dengan rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan, dan maraknya korupsi serta nepotisme dan keinginan masyarakat untuk merdeka

¹⁶ Lihat juga Kanishka Jayasuriya, 'The Anti-Politics of Good Governance: From Global Social Policy to a Global Populism?' *Working Papers Series* No 59, Januari 2004, City University of Hongkong.

atau referendum merupakan 'masalah-masalah pemberat' yang lain untuk menunjukkan bahwa Papua belum siap untuk menerapkan GG.

Selain alasan-alasan di atas, perlu juga untuk dilihat 'level' perubahan masyarakat di Papua untuk menilai, apakah Papua siap untuk menerapkan tata pemerintahan yang baik. Sebagai akibat dari pengaruh globalisasi dan modernisasi, kehidupan masyarakat hampir pasti berubah atau mengalami proses transformasi. Bentuk konkritnya adalah perubahan dari feodalisme ke kapitalisme, agama ke ilmu pengetahuan, masyarakat petani ke industri, aristokrasi ke demokrasi, kepemimpinan tradisional yang bertransformasi ke kepemimpinan yang rasional. Semua masyarakat di dunia mengalami proses transformasi ini, termasuk juga di Papua. Hanya saja, kecepatan transformasi tersebut yang berbeda-beda antara satu masyarakat dengan masyarakat yang lain.

Proses transformasi masyarakat di Papua dinilai berjalan lambat. Papua termasuk sebagai salah satu wilayah yang 'terbelakang' di Indonesia. Banyak daerah yang masih terisolasi. Sebagian besar penduduknya masih terlibat dalam pertanian subsisten dan lapangan kerja yang marginal; pengaruh agama dan terutama aliran kepercayaan masih kuat, dan kepemimpinan kesukuan juga masih mendominasi meskipun dalam arena institusi pemerintahan yang modern sekalipun.

Melihat lambatnya proses transformasi di Papua dan masih kentatnya nilai 'tradisionalisme' memperlihatkan eratnya kaitan antara tata pemerintahan (*governance*) dan budaya (*culture*). Budaya didefinisikan sebagai norma, nilai-nilai yang diakui dan dihargainya bersama di dalam sebuah masyarakat. Budaya mempengaruhi setiap aspek kehidupan masyarakat dalam semua dimensi atau seperti dikatakan oleh Jabeen¹⁷:

¹⁷ Nasira Jabeen, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April, 2007 di Universitas Utrecht, hlm 11-12.

... 'culture affects and is affected by the formal and informal institutions at all levels, macro and micro, organizational and individual, systemic and personal, structural and behavioral, national and local and, in all spheres of life, political, administrative, economic, and social. Thus, cultural values of a society, region, or country are reflected in its institutional, organizational and individual behavior.

Tidak berjalannya birokrasi dan sistem pemerintahan yang efektif ini di Papua diindikasikan sebagai akibat dari pengaruh (negatif) dari budaya ini. Sebagai contoh adalah sistem atau gaya kepemimpinan 'big man' yang cenderung tidak mengindahkan nilai-nilai egaliter, partisipasi dan malahan bersifat otoriter dan eksklusif. Birokrasi di Papua juga cenderung '*under-developed*' dan hal ini terjadi karena bertolak belakangnya nilai-nilai birokrasi dengan budaya. Birokrasi tidak berfungsi sebagai institusi yang melayani masyarakat dan responsif terhadap kepentingan dan kebutuhan publik, akan tetapi personalnya malahan memikirkan diri sendiri. Birokrasi juga sering dipakai sebagai alat politik (*politicization of bureaucracy*)¹⁸. Melihat masih 'prematurenya' birokrasi dan tata pemerintahan di Papua, nilai-nilai 'baik' dari GG yang 'diimpor' dari Barat mengalami kontradiksi maupun distorsi. Dengan kata lain, nilai-nilai GG dianggap tidak '*compatible*' dengan nilai-nilai lokal masyarakat atau tata pemerintahan di Papua yang masih bercorak otoriter, elitisme, kekeluargaan dan primordial, paternalisme, dan feodal.

Selain masalah-masalah di atas, beberapa hal yang menghambat implementasi GG di Papua adalah sebagai berikut:¹⁹

Lemahnya Aturan Hukum

Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa hukum belum berjalan dengan baik di Papua. Selain karena adanya dikotomi hukum tradisional dengan hukum positif, dimana masyarakat cenderung menggunakan jenis hukum yang pertama (tradisional) karena alasan

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Lihat juga Nasira Jabeen, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April, 2007 di Universitas Utrecht, hlm 14-21.

beban hukuman yang ditanggung secara kolektif dan keuntungan materi, secara umum penerapan hukum positif pun belum berjalan dengan baik. Beberapa contoh dari masih lemahnya aturan hukum adalah hukum dapat dibeli, masyarakat belum merasakan keadilan di depan hukum, telah terjadi *distrust* antara masyarakat dengan penegak hukum, serta sistem pengadilan dan aparat keamanan yang sering disalahgunakan.

Masalah Kemiskinan

Seperti yang sudah disebut diatas bahwa Papua menempati level terbawah dalam Indeks Pembangunan Manusia. Angka kemiskinan ini termasuk yang paling tinggi untuk seluruh provinsi di Indonesia. Tingkat pendidikan rendah dan pelayanan kesehatan juga buruk. Terjadi banyak kematian karena berbagai macam penyakit seperti malaria, TBC dan AIDS serta kematian karena malnutrisi. Implikasi secara langsung maupun tidak, terkait dengan hambatan penerapan GG karena kemiskinan adalah terjadinya rasa tidak percaya masyarakat terhadap mekanisme tata pemerintahan. Orang miskin juga cenderung mengeksklusifkan diri dari proses sosial dan politik sehingga membatasi partisipasi dan representasi mereka dalam tata pemerintahan.

Korupsi dan Nepotisme

Di atas juga telah disebut Index Governance Assesment Papua adalah 0.39. Hal ini menunjukkan tingginya angka korupsi. Gagalnya Otonomi Khusus juga disebabkan oleh karena dana yang dikorupsi. Banyak pula dilaporkan pejabat pemerintahan di Papua dari tingkat Provinsi sampai kabupaten terkena kasus-kasus korupsi. Pelaku korupsi bisa diidentifikasi dari elite politik, birokrasi dan 'pelaku bisnis. Korupsi seperti telah menjadi 'trade-mark' di Papua dan seperti juga di daerah-daerah lain di Indonesia,.....'right from birth to death nothing happens without bribery and corruption. People can neither live nor die with dignity'.²⁰

²⁰ Court dalam Nasira Jabeen, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April , 2007 di Universitas Utrecht.

Selain korupsi, nepotisme juga merajalela di Papua. Garis etnis, kekerabatan dan koneksi-koneksi lainnya, sering menjadi dasar dari pengangkatan seseorang, khususnya dalam jabatan publik. Prinsip merit dan kesetaraan tidak dikenal. Akibat dari korupsi dan nepotisme, Khan dan Islam²¹ mengatakan:

.....'can be seen in every fabric of social life in the form of rising poverty, reduced efficiency, setting wrong priorities, social isolation, disorder and distrust between the governing bodies and the general public contributing to the vicious cycle of poor governance'.

Masyarakat yang 'Terbagi'

Papua terdiri dari beragam etnis dan sub-etnis, termasuk etnis pendatang. Selain itu agama, denominasi gereja, kelas dan gender juga menjadi dasar dari 'pembagian' masyarakat. Atribut-atribut tersebut biasanya 'menyatu atau melebur' dalam kategori pemerintah, masyarakat sipil dan kelompok penguasa yang menjadi pilar-pilar dari GG.

Sudah banyak diberitakan bahwa masyarakat di Papua mudah untuk terlibat konflik. Konflik dapat bersifat vertikal maupun horisontal. Konflik-konflik ini cenderung bersifat primordial dalam bentuk etno-religious atau etno-politik konflik. Tuntutan untuk mewujudkan Papuanisasi juga merupakan salah satu bentuk dari menguatnya ikatan primordial. Masyarakat juga terdikotomi antara mayoritas-minoritas. Konstruksi '*the otherness*' sangat kentara. Diskriminasi berdasarkan atribut-atribut di atas juga terlihat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat di Papua. Secara umum, dengan masyarakat yang terbelah (*divided society*) seperti ini, maka kohesi sosial juga lemah. Masyarakat mudah diadu-domba, saling curiga dan tidak ada rasa saling percaya. Lemahnya kohesi sosial juga sebagai penyebab dari tata pemerintahan yang buruk. Karena masyarakat yang terbagi ini, pemerintahan berjalan tanpa kontrol dari masyarakat. Masyarakat

²¹ Khan dan Islam dalam Nasira Jabeen, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April, 2007 di Universitas Utrecht.

sipil yang biasanya berperan sebagai *'watch dog'* bagi pemerintah malahan terfragmentasi sendiri.²²

Militerisasi

Papua distigmatisasi sebagai daerah paling rawan nomer satu di Indonesia. Merajalelanya gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM) yang dituduh sebagai pihak yang mendestabilisasi situasi di Papua menjadi alasan pembentukan beberapa Komando Distrik Militer di seluruh wilayah Papua. Kehadiran militer di tanah Papua telah membuat masyarakat trauma. Militer identik dengan pelanggaran hak asasi manusia dan tindakan kejam lainnya. Sangat jarang kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia diusut dengan tuntas, yang memberi rasa keadilan di masyarakat. Pelanggaran hak asasi manusia sangat bertentangan dengan nilai-nilai GG.

Selain militer dan aparat keamanan identik dengan pelanggaran hak asasi manusia, kehadiran militer juga berdampak pada keterbelakangan ekonomi masyarakat Papua. Dengan dana yang terbatas, pihak-pihak yang mempunyai *'kepentingan'* di Papua cenderung mengalokasikan dana yang besar untuk menggaji militer daripada untuk pembangunan sosial ekonomi masyarakat di Papua. Saat ini protest masyarakat kembali terjadi sebagai akibat bertambahnya jumlah aparat yang dikirim ke Papua. Pengiriman ini kontradiksi dengan kebijakan kesejahteraan yang ditekankan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menyelesaikan kompleksitas permasalahan di Papua.

Lemahnya kapasitas Aktor pemerintah dan Institusi non-pemerintah

Agar GG dapat diterapkan, diperlukan kapasitas yang baik dari pemerintah, organisasi masyarakat sipil dan sektor swasta. Ironisnya untuk kasus di Papua, kendala yang dihadapi adalah lemahnya kapasitas ketiga pilar GG tersebut. Pemerintah lemah dalam kapasitas untuk memformulasikan kebijakan dan aspek koordinasi, monitoring dan evaluasi, manajemen pemerintahan dan mempertanggungjawabkan kinerjanya melalui prinsip akuntabilitas dan transparansi.

²² Lihat Juga Vidhyandika D. Perkasa dkk., *Partisipasi, Kohesi Sosial dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena, Papua*. Yogyakarta: Kanisius, 2006.

Kegagalan Otsus salah satunya disebabkan oleh lemahnya kapasitas pemerintah dalam aspek manajerial pemerintahan ini. Selain masalah lemahnya kapasitas, rendahnya tingkat pendidikan untuk sebagian besar pejabat pemerintahan dan birokrasi, juga dilihat sebagai salah satu hambatan. Seperti contoh tabel di bawah ini, di Kabupaten Jayawijaya dimana sebagian besar aparatur pemerintahan hanya berpendidikan sampai tingkat SLTA.

**Tabel 1 Jumlah Aparatur dan Tingkat Pendidikannya
di Kabupaten Jayawijaya**

Tahun	< SLTA	Diploma	S-1	S-2	S-3	Jumlah
2003	3,042	547	595	21	1	4,206
2004	3,021	584	592	23	1	4,221
2005	3,119	709	656	23	1	4,508
2007	2,913	692	631	14	-	4,250

Sumber: BPS Papua 2008.

Institusi non-pemerintah, seperti masyarakat sipil (dan LSM) di Papua juga mempunyai kapasitas yang rendah. Seperti yang sudah disebut sebelumnya, masyarakat sipil cenderung terfragmentasi dan sering menghadapi kendala masalah pendanaan. Mereka juga menghadapi sistem kontrol, kapasitas institusi dan manajemen yang lemah. Sementara itu, masalah-masalah lain yang dihadapi masyarakat sipil di Papua adalah: (1) mudah terjebak dan terfragmentasi dalam peran reaktif dan parsial ketika menghadapi isu-isu yang beragam dan sulit diprediksi; dan (2) tidak memiliki kejelasan fokus isu, identitas, ideologi dan basis konstituen yang menjadi unsur masyarakat sipil yang dibela.²³ Sedangkan, sektor swasta di Papua juga masih mengeluhkan dengan banyaknya pungutan dan tender yang tidak dijalankan dengan jujur dan adil. Secara garis besar, suatu bentuk 'tata pemerintahan' yang baik di Papua belum tercipta karena belum adanya interaksi atau sinergi yang jelas antara pemerintah lokal, kelompok masyarakat sipil atau *Civil Society* dan swasta. Dengan demikian,

²³ Bambang Sugiono, 'Problematisasi Masyarakat Sipil dan Good Governance di Papua', *Jurnal Analisis CSIS* Vol. 38, No. 1, Maret 2009.

pemerintah lokal adalah aktor tunggal dalam hal pemerintahan dan pembangunan. Rupanya di Papua, paradigma lama masih mendominasi di mana melihat pemerintah sebagai *provider* (penyedia), *regulator* (pengatur) dan sekaligus pelaku pasar. Idealnya, dalam *Good Governance*, mestinya pemerintah diarahkan untuk berfungsi sebagai fasilitator dan *enabler* atau yang memungkinkan masyarakat sendiri yang berperan aktif sebagai pelaku ekonomi sosial.

Berpijak dari belum maksimalnya pelayanan publik dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat yang terakomodasi secara paralel dengan perencanaan program dan manfaat bagi masyarakat di Papua, maka diperlukan peran partisipasi masyarakat sipil dan sektor swasta untuk menyalurkan kepentingan dan 'suara' yang perlu diakomodasi dan direspon pemerintah, sehingga dimungkinkan untuk ditumbuhkannya fungsi aksesibilitas, kontrol, dan evaluasi terhadap kebijakan pemerintah. Untuk itu diperlukan penguatan kapasitas dan peran masyarakat sipil dalam membangun mekanisme sinergi tata pemerintahan yang baik antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta.²⁴

Dalam *Governance*, wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu dengan terlibatnya banyak pihak yang tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku di luar pemerintah harus memiliki kompetensi dan kemampuan untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif. Intinya, dalam *governance* harus terlihat keaktifan pemerintah lokal, kelompok *Civil Society* dan pasar (swasta) untuk berinteraksi secara sinergis dan dalam keseimbangan.²⁵ Namun demikian, meski diperlukan komitmen bersama dengan kelompok masyarakat sipil dan pasar (swasta), pemerintah lokal perlu secara terus menerus meningkatkan kinerjanya karena bagaimanapun juga pemerintah lokal tetap menjadi aktor sentral dalam membangun tata pemerintahan yang baik.

²⁴ Pernyataan ini merupakan cakupan dari konsep akuntabilitas sosial.

²⁵ Bappenas, "Modul Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik", 2007.

Meskipun sulit untuk mengukurnya, hambatan untuk menerapkan GG juga disebabkan oleh tidak adanya niat politik pemerintah. GG dianggap sebagai suatu 'ancaman' bagi mereka yang sudah mapan dalam kekuasaan.

Regulasi Yang Tumpang Tindih

Dalam berbagai acara diskusi ataupun wacana yang berkembang, sering dikemukakan suatu argumen bahwa Papua tidak mempunyai regulasi yang jelas untuk menjalankan pemerintahan. Hal ini menimbulkan kebingungan tidak saja bagi pemerintah dari tingkat provinsi sampai kabupaten, akan tetapi juga masyarakat luas di Papua. Meskipun Papua secara hukum sudah mengimplementasikan Undang Undang Otonomi Khusus, seringkali pemerintahan dijalankan dengan memakai Undang Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dari hasil diskusi kelompok terbatas yang diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 29 Juli 2011, seorang peserta mengatakan 'aparatus pemerintahan di Papua maupun di Jakarta akan memakai Undang-Undang atau peraturan yang enak buat diri mereka sendiri'.²⁶ Dengan demikian, tidak ada acuan yang dapat dipegang karena selalu berubah-ubah. Melihat inkonsistensi dari tumpang tindih regulasi ini, maka tidak terlihat aspek 'kekhususan' di Papua ini.

Dampak tidak jelasnya regulasi yang dipakai untuk menjalankan pemerintahan di Papua, secara tidak langsung juga menghambat implementasi tata pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan sebagai administrasi pelaksanaan pemerintahan hanya bisa diukur jika ada acuan ataupun regulasi yang jelas. Dengan demikian, setiap program yang bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan di Papua, perlu dilihat, apakah sistem dan instrumennya tersedia, serta ada personil yang memadai dan siap melaksanakannya.²⁷

²⁶ Expert meeting "Mewujudkan Akuntabilitas Sosial: Revitalisasi Masyarakat Sipil untuk Mendukung Transparansi dan Akuntabilitas Tata Pemerintahan di Papua", CSIS Jakarta, 29 Juli 2011.

²⁷ Masalah kesiapan personel terlihat dari dampak kasus pemekaran di Membramo, Kabupaten Puncak Jaya. Ketika kabupaten tersebut dibentuk, yang menjadi Kepala Dinas adalah Kepala Sekolah SD karena pangkatnya adalah yang tertinggi di antara PNS yang lain. Kasus di atas tidak melihat mampu tidaknya Kepala SD tersebut menjalankan perannya sebagai Kepala Dinas, akan tetapi dampaknya adalah bubarnya SD tersebut karena sudah tidak memiliki guru lagi. Daerah ini dapat dikatakan belum siap dimekarkan karena keterbatasan personel.

UPAYA MELOKALKAN GOOD GOVERNANCE

Meskipun penjelasan di atas secara panjang lebar telah mengidentifikasi kritikan terhadap konsep GG dalam tataran aplikatif serta faktor-faktor yang menghambat implementasi konsep tersebut di tanah Papua, GG merupakan konsep yang ideal dan urgen untuk diwujudkan di Papua. Hal ini juga telah menjadi konsesus internasional, terlepas dari berbagai permasalahan yang dihadapi negara lain dalam implementasi GG. Implementasi Otonomi Khusus yang efektif juga memprasyaratkan terciptanya GG. Dengan kata lain, agar Otonomi Khusus dapat diimplementasikan secara efektif maka syarat utamanya adalah terciptanya GG.

Dalam konteks ini, 'defisit' dalam implementasi GG supaya lebih jeli diidentifikasi. Selain itu, dan yang paling penting bahwa konsep GG harus 'dilokalkan' (*indigenized*) sesuai dengan konteks masyarakat di Papua. Hal ini juga termasuk 'mereduksi' ide-ide GG yang ambisius menjadi ide-ide, tujuan dan strategi pencapaian yang lebih masuk akal atau rasional. Menurut Grindle²⁸, upaya untuk melokalkan dan mengkontekstualisasikan GG sesuai dengan kondisi negara atau daerah yang bersangkutan disebut 'Good Enough Governance':

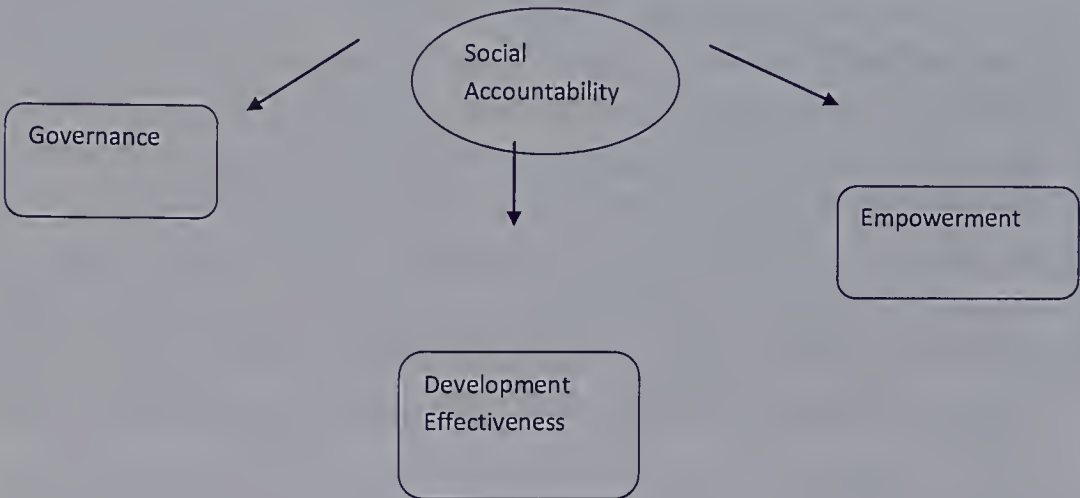
*... 'not all governance deficits need to be (or can be) tackled at once and that institution and capacity building are products of time; governance achievements can also be reserved. Good enough governance means that interventions thought to contribute to the ends of economic and political development need to be questioned, prioritized, and made relevant to the conditions of individual countries. They need to be assessed in light of historical evidence, sequence and timing and they should be selected carefully in terms of their contributions to particular ends such as poverty reduction and democracy. Good enough governance directs attentions to considerations of the **minimal** conditions of governance necessary to allow political and economic development to occur'*

²⁸ Merilee Grindle, 'Good Governance: The Inflation of an Idea', Harvard Kennedy School, RWP 10-023, Juni 2010, hlm 14.

Implementasi Konsep Akuntabilitas Sosial

Untuk mewujudkan GG di tanah Papua, perlu diperkenalkan konsep akuntabilitas sosial. Embrio dari akuntabilitas sosial bermuara juga dari konsep GG dan merupakan bagian dari ‘Civic Governance’, dimana masyarakat terlibat dan berpartisipasi dalam *governance* melalui masyarakat sipil.²⁹ Penekanan akuntabilitas sosial terletak pada ‘sistem kontrak’ yang dibentuk secara sah atau *legitimate* antara pemerintah dan masyarakat sipil atau suatu bentuk ‘*engagement*’ antara yang memerintah dan yang diperintah atau seperti yang dijabarkan oleh Malena, Foster dan Singh³⁰:

.....‘social accountability can be defined as an approach towards building accountability that relies on civic engagement, i.e., in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations who participate directly or indirectly in exacting accountability. Mechanisms of social accountability can be inisiated and supported by the state, citizens or both, but very often they are deman-driven and operate from the bottom-up. There are three main arguments underlying the importance of social accountability – improved governance, increased development effectiveness and empowerment’.



²⁹ Nasira Jabeen, ‘Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities’, Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, disampaikan pada tanggal 2 April , 2007 di Universitas Utretch.

³⁰ Carmen Malena, Reiner Forster dan Janmejay Singh, ‘Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice’, Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, *Paper* No. 76, Desember 2004.

Mengapa diperlukan ‘mekanisme khusus’ untuk menerapkan GG melalui akuntabilitas sosial di Papua? *Pertama*, seperti sudah disinggung sebelumnya, tata pemerintahan yang buruk adalah indikasi bahwa pemerintah belum melaksanakan tugasnya sebagaimana mestinya seperti yang digariskan dalam prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Kalaupun mereka telah berupaya untuk ‘mempertanggung-jawabkan’ kinerjanya melalui mekanisme akuntabilitas publik, seperti LAKIP, LPPD, LKPJ, Musrenbang dan SPM,³¹ mekanisme-mekanisme tersebut cenderung ‘*top-down*’. Artinya, masyarakat tidak memahami proses pembuatan, konten dari laporan-laporan tersebut maupun mekanismenya. Sering terjadi juga diskrepansi antara apa yang dilaporkan dengan realitas di lapangan. Misalnya, laporan akuntabilitas publik menunjukkan hasil yang baik, akan tetapi nyatanya korupsi merajalela. Dalam musrenbang juga sering dipertanyakan efektifitasnya karena seringkali ‘suara’ masyarakat dikesampingkan. Masyarakat menilai akuntabilitas publik adalah ‘ritual’ pemerintah yang tanpa makna serta tidak dapat dipertanggung jawabkan secara valid.

Kalau akuntabilitas publik dianggap sebagai *supply side of governance*, maka akuntabilitas sosial merupakan *demand side*. Meskipun, ada berbagai sisi kelemahan dari akuntabilitas publik, peran dari akuntabilitas sosial adalah sebagai pelengkap mekanisme akuntabilitas publik. Dengan kata lain, akuntabilitas publik sebagai mekanisme internal (*state*) harus didukung oleh mekanisme sosial (eksternal) yang ‘*bottom-up*’.

Kedua, upaya menerapkan GG melalui akuntabilitas sosial memerlukan peran aktif dari aktor kunci, yaitu masyarakat sipil Papua –terlepas dari berbagai kelemahan dan keterbatasan yang dimiliki. Melalui akuntabilitas sosial kapasitas dan ‘suara’ masyarakat sipil perlu diperkuat dan direvitalisasi untuk dapat secara langsung menuntut pemerintah untuk lebih akuntabel dan responsif terhadap tuntutan dan kepentingan masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat

³¹ LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah), LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban), Musrenbang (Musyawarah Pembangunan), SPM (Standar Pelayanan Minimum).

sipil dituntut untuk *'engage'* dengan pemerintah dengan lebih konstruktif. *Ketiga*, melihat permasalahan tata pemerintahan yang lemah dan buruk sudah berlangsung secara menahun di Papua adalah bukti bahwa belum ada upaya yang sistematis untuk melibatkan masyarakat sipil dalam upaya untuk mewujudkan GG bersama pemerintah. Akuntabilitas sosial di Papua adalah bagian untuk mendukung perwujudan GG melalui peran aktif dan persoalan krusial masyarakat sipil.

Sementara itu, untuk masalah format, tidak ada bentuk tunggal dari akuntabilitas sosial. Secara tradisional, akuntabilitas sosial dapat berupa protes dan demonstrasi masyarakat, advokasi, dan tuntutan hukum dari masyarakat. Akan tetapi, kini bentuknya lebih bervariasi, seperti *'participatory public policy-making, participatory budgeting, public expenditure tracking, citizen monitoring and evaluation of public service delivery'*. Ada pula Citizens' Charter, Lembaga Ombudsmen Daerah, Lembaga Ombudsmen Swasta, seperti yang diinisiasi oleh masyarakat sipil di Yogyakarta. Pemerintah Daerah Yogyakarta dengan didukung masyarakat sipil juga membentuk UPIK (Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan).³²

Indonesian Corruption Watch (ICW) juga mengimplementasikan Citizen Report Card (CRC) untuk Pendidikan. Di Bandung CRC diimplimentasikan oleh Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) untuk mengawal penyediaan pelayanan publik. Ada pula bentuk akuntabilitas sosial untuk mengawal kerja DPR yang dilakukan oleh FORMAPPI. Di bidang ekonomi, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) juga menginisiasi kawalan pemerintah daerah dalam melaksanakan Otonomi Daerah. Di bidang hukum, Partnership juga menginisiasi *'Community Based Judicial Oversight'*. Ada juga Participatory Budgeting and Expenditure Tracking (PBET) yang dibentuk oleh National Democratic Institute (NDI).³³ Jenis-jenis akuntabilitas sosial di atas dibentuk sesuai dengan kondisi masyarakat dan daerah setempat.

³² CSIS, 'Mapping Social Accountability Initiatives in Indonesia', Laporan untuk disampaikan ke UNDP (2009).

³³ CSIS, 'Mapping Social Accountability Initiatives in Indonesia', Laporan untuk disampaikan ke UNDP (2009).

Untuk konteks di Papua, sudah ada upaya untuk mempromosikan akuntabilitas sosial, terutama dalam hal keterbukaan anggaran, meski dalam skala yang kecil. Hal ini terjadi karena minimnya LSM atau kelompok masyarakat sipil Papua yang menaruh perhatian pada isu-isu tata pemerintahan. Dengan demikian, merupakan suatu tantangan bahwa upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik yang merupakan masalah yang sangat kompleks dapat digempur dengan 'pasukan yang sedikit'.

Dengan demikian, secara garis besar dapat dikatakan bahwa belum maksimalnya akuntabilitas sosial diimplementasikan di tanah Papua merupakan akibat dari rendahnya komitmen aparat pemerintahan, minimnya LSM yang menaruh perhatian pada upaya-upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik, serta rendahnya kapasitas masyarakat terkait pemahaman mereka tentang 'manajerial pemerintahan'.

Di atas sudah disebutkan tentang tingginya angka korupsi di Papua. Korupsi terjadi karena buruknya sebuah perencanaan pembangunan. Musrenbang yang diandalkan menampung 'suara' masyarakat hanya dianggap sebagai sebuah ritual. Seorang aktivis LSM Papua mengatakan bahwa 'musrenbang adalah suatu bentuk pembodohan untuk orang Papua. Orang Papua membuat bodoh sesama orang Papua karena tidak ada kejujuran diantara sesamanya'.³⁴ Partisipasi masyarakat yang merupakan kunci utama untuk mewujudkan akuntabilitas sosial hanya dilihat sebagai slogan dan mereka tetap menjadi obyek pembangunan. Dengan partisipasi yang buruk, perencanaan pembangunan hanya bersifat formalistik.

Di samping itu, buruknya partisipasi masyarakat tidak semata-mata disebabkan karena tidak ada niat baik dari pemerintah untuk benar-benar menghargai 'suara' masyarakat tetapi juga karena masyarakat memang tidak disiapkan untuk melakukan partisipasi. Konsep ini sangat sulit diimplementasikan di Papua, terutama di daerah pegunungan yang terisolasi dan sebagian besar penduduknya tidak

³⁴ Expert meeting "'Mewujudkan Akuntabilitas Sosial: Revitalisasi Masyarakat Sipil untuk Mendukung Transparansi dan Akuntabilitas Tata Pemerintahan di Papua'", CSIS Jakarta, 29 Juli 2011.

berpendidikan. Seorang penggiat pembangunan berbagi pengalamannya melatih masyarakat pengunungan tentang perencanaan pembangunan,: ...'bahasa Indonesia kami harus kami turunkan sampai bahasa pasar, cara mengungkapkan kata pun harus pelan, tidak bisa bicara cepat'.³⁵ Penterjemah diperlukan supaya konsep yang dilatih dapat dimengerti dalam bahasa lokal. Singkat kata, baik masyarakat maupun aparat pemerintahan desa (kampung) tidak mempunyai kapasitas yang memadai dalam hal perencanaan pembangunan.

Oleh karena itu agar akuntabilitas sosial dapat diimplementasikan dengan efektif, diperlukan upaya yang intensif untuk mencerdaskan dan memberdayakan masyarakat di tingkat akar rumput. Kapasitas dan kearifan lokal juga perlu digali untuk mendukung implementasi dari akuntabilitas sosial ini. Tantangannya, tidak berhenti disini saja karena level birokrasi dan pemerintahan di level provinsi dan kabupaten pun perlu untuk terus disadarkan bahwa mereka mempunyai komitmen untuk mensejahterakan masyarakatnya, dengan memberi ruang bagi partisipasi masyarakat dalam arti yang sesungguhnya untuk berkembang.³⁶

Selain tantangan-tantangan tersebut, faktor-faktor pendukung suksesnya implementasi akuntabilitas sosial di Papua tergantung dari beberapa hal³⁷:

- **Konteks Politik dan Budaya**

Paling tidak diperlukan alam 'demokrasi' dan sistem multi partai di dalam konteks politik dan budaya di Papua. Kedua kondisi ini relatif sudah ada di Papua.

- **Akses kepada Informasi**

Pemerintah daerah di Papua perlu kooperatif untuk memberikan data-data yang diperlukan, sebelum mekanisme

³⁵ Expert meeting "Mewujudkan Akuntabilitas Sosial: Revitalisasi Masyarakat Sipil untuk Mendukung Transparansi dan Akuntabilitas Tata Pemerintahan di Papua", CSIS Jakarta, 29 Juli 2011.

³⁶ Ketika masyarakat ingin mendorong sebuah partisipasi atau melakukan partisipasi dalam arti yang sesungguhnya, mereka sering kandas di level partai politik atau birokrasi di level kabupaten. Artinya masyarakat tidak mendapat dukungan, atau 'suara' mereka cenderung diabaikan.

³⁷ Carmen Malena, Reiner Forster dan Janmejay Singh, 'Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice', Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No. 76, Desember 2004

akuntabilitas sosial dapat dijalankan, misalnya data tentang kemiskinan, tingkat kesehatan, pendidikan, anggaran dan lain sebagainya.³⁸

- **Peran Media**

Media di Papua maupun di tingkat nasional mempunyai peran penting untuk mempromosikan akuntabilitas sosial. Beberapa media di Papua dapat dikategorikan dari yang pro maupun yang kritis terhadap pemerintah.

- **Kapasitas Masyarakat Sipil**

Masyarakat sipil di Papua harus mempunyai kapasitas misalnya dalam teknis advokasi, kemampuan memobilisasi media, dan mereka punya teknis 'representasi'. Di atas sudah dijelaskan bahwa hambatan utama untuk mengimplementasikan akuntabilitas sosial adalah masih terbatasnya LSM di Papua yang menaruh fokus pada isu-isu tata pemerintahan.

- **Kapasitas Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah di Papua juga perlu mempunyai kapasitas untuk mempertanggung-jawabkan kinerja mereka melalui mekanisme akuntabilitas publik dan kapasitas untuk merespons terhadap kebutuhan masyarakat. Seperti yang sudah disinggung di atas, akuntabilitas sosial dan publik perlu saling mendukung dan melengkapi

- **Sinergi antara Pemerintah Daerah dan Masyarakat Sipil**

Suksesnya mekanisme akuntabilitas sosial sangatlah tergantung bila masyarakat sipil, birokrat dan elite politik Papua mempunyai niat untuk bekerja-sama dan berpartisipasi

³⁸ Terkait akses kepada informasi, seorang aktivis LSM yang bergerak di bidang tata pemerintahan berbagi pengalamannya,...*'kaitan dengan transparansi sebenarnya menjadi problem yang sangat berat dalam program akuntabilitas sosial ini, misalnya mendorong keterbukaan anggaran. Pada waktu audit BPK yang menemukan Rp 1,85 triliun, yang didepositokan oleh pemerintah provinsi, kami telah melakukan analisis APBD. Hanya saja kami tidak menemukan angka tersebut dalam dokumen APBD. Jadi mulai tahun 2006-2011 kami sangat susah mencari dan menganalisis dokumen APBD provinsi Papua. Saya juga kaget ketika Papua Post melaporkan berita tentang dana Rp 1,85 triliun telah didepositokan, apalagi itu merupakan dana Otsus. Dalam siaran pers, kami minta KPK untuk melihat kembali anggaran itu dalam kaitannya apakah benar telah didepositokan. Keterbukaan anggaran di daerah ini memang masih menjadi problem'. Expert meeting "Mewujudkan Akuntabilitas Sosial: Revitalisasi Masyarakat Sipil untuk Mendukung Transparansi dan Akuntabilitas Tata Pemerintahan di Papua", CSIS Jakarta, 29 Juli 2011.*

dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Mekanisme akuntabilitas sosial harus dapat menguntungkan kedua belah pihak.

- **Institusionalisasi Akuntabilitas Sosial**

Dampak akuntabilitas sosial akan lebih besar bila tidak semata-mata bersifat 'ad-hoc'. Artinya, mekanisme tersebut harus '*embedded*' dan secara sistematis terinstitusional ke dalam institusi-institusi formal, milik negara maupun yang diimplementasikan masyarakat sipil. Meskipun demikian, mekanisme akuntabilitas sosial yang 'mandiri' juga dimungkinkan.

- **Adanya Sanksi, Penghargaan dan Tekanan Publik**

Satu aspek sukses dari akuntabilitas sosial adalah bila aplikasi dari mekanisme akuntabilitas sosial ini dapat mendatangkan sanksi, tekanan publik maupun pemberian penghargaan secara formal maupun informal. Misalnya saja, temuan korupsi dilaporkan ke KPK, pengadilan, media, dan lain sebagainya.

PENUTUP

Meskipun upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik di Papua menghadapi berbagai macam tantangan yang cukup pelik, upaya ini perlu untuk tetap dilakukan. Buruknya implementasi Otonomi Khusus adalah indikasi karena tata pemerintahan yang buruk pula. Kritikan bahwa konsep *Good Governance* terlalu ambisius dan tidak mengindahkan konteks lokal memang suatu argumentasi yang masuk akal. Papua adalah masyarakat yang sedang mengalami proses transformasi yang cenderung lambat. Untuk itu diperlukan upaya khusus untuk 'melokalkan' *Good Governance* agar supaya lebih aplikatif dan rasional dalam konteks di Papua.

'*Indigenized good governance*' melalui akuntabilitas sosial dinilai sebagai wujud dari *Good Governance* yang perlu disosialisasikan dengan lebih intensif di Papua. Kekuatan dari akuntabilitas sosial adalah penekannya pada '*civic governance* dan *civic engagement*' yang perlu diinisiasi antara pemerintah dan masyarakat sipil, yang selama

ini kurang mendapat penekanan dalam konsep konvensional *Good Governance*.

Ironisnya, meskipun akuntabilitas sosial cukup menjanjikan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, implementasinya terkendala faktor-faktor yang juga menghambat perwujudan *good governance*, seperti kemiskinan, lemahnya aturan hukum, masyarakat yang 'terbagi', militerisme, tumpang tindih regulasi, serta lemahnya kapasitas pemerintah dan masyarakat sipil. Tantangan atau faktor-faktor penghambat ini perlu diatasi secara simultan agar akuntabilitas sosial dapat diterapkan secara efektif. Selain itu, di atas sudah dijelaskan perlunya intervensi yang intensif untuk memperbaiki kinerja aktor-aktor pemerintah dari level provinsi dan kabupaten, kelompok masyarakat sipil dan masyarakat di tingkat akar rumput, yang akan menjadi aktor-aktor sentral dalam promosi akuntabilitas sosial ini. Komitmen pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat perlu diejawantahkan dalam program-program yang konkrit.

Dalam hal ini, Musrenbang perlu dilaksanakan dengan partisipasi masyarakat, dalam arti yang sesungguhnya dan tidak hanya bersifat seremonial saja. Perlu juga gencar di sosialisasikan peran penting masyarakat sipil untuk mendukung akuntabilitas sosial demi terwujudnya tata pemerintahan yang baik. Iklim yang lebih kondusif untuk mendukung terbentuknya LSM-LSM baru yang peduli pada isu-isu tata pemerintahan di Papua perlu untuk terus digalakkan.

Akhirnya, perlu juga transfer pengetahuan dan pembangunan kapasitas bagi masyarakat akar rumput supaya mereka lebih kritis dan paham terhadap aspek-aspek manajerial pemerintahan, termasuk di dalamnya aspek perencanaan pembangunan. Melihat tantangan dan faktor-faktor penghambat tersebut di atas, maka tata pemerintahan yang baik di Papua merupakan suatu tujuan jangka panjang. Meskipun demikian, segala upaya untuk meraih tujuan tersebut, dalam hal ini melalui akuntabilitas sosial, perlu terus digalakkan dari sekarang agar Papua yang lebih damai dan sejahtera segera dapat tercapai.

KEPUSTAKAAN

- Ackerman, John M. 2005. 'Social Accountability in the Public Sector: A Conceptual Discussion', Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No 82/Maret.
- Bappenas, "Modul Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik", 2007. BPS Papua 2008.
- Dwiyanto, Agus, et.al, Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia (Governance Assesment Survei 2006), Yogyakarta: PSKK, 2007
- CSIS, 'Mapping Social Accountability Initiatives in Indonesia', Laporan untuk disampaikan ke UNDP (2009)
- Grindle, Merilee. 2010. 'Good Governance: The Inflation of an Idea', Harvard Kennedy School, RWP 10-023, Juni.
- Jabeen, Nasira, 'Good or Good enough Governance in South Asia: Constraints and Possibilities', Inaugural Address as Professor to the Prince Claus Chair in Development and Equity 2006-2007, delivered on April 2, 2007 at Utrecht University.
- Jayasuriya, Kaniskha. 2001. 'Governance, Post Washington Consensus and the New Anti Politics', Working Papers Series, No 2, April 2001, City University of Hong Kong.
- Jayasuriya, Kanishka, 'The Anti-Politics of Good Governance: From Global Social Policy to a Global Populims?' Working Papers Series No 59, Januari 2004, City University of Hongkong
- King, Blair A. 2006. 'Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity', CSR No 14, Maret, Council on Foreign Relations.
- Malena, Carmen, Reiner Forster dan Janmejay Singh. 2004. 'Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice', Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, Paper No 76, Desember.
- Nanda, Ved P. 2006. 'The Good Governance Concept Revisited', The American Academy of Political and Social Science, Januari.
- Partnership, 'Partnership Governance Index', 2010.

- Perkasa, Vidhyandika, Medelina Hendytio, Ign Ismanto dan Heru Nugroho. 2006. *Partisipasi, Kohesi Sosial dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena, Papua*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sugiono, Bambang. 2009. 'Problematika Masyarakat Sipil dan Good Governance di Papua', *Analisis CSIS* Vol 38, No 1, Maret.
- Transparency International Indonesia. 2010. 'Indeks Persepsi Korupsi Indonesian (IPK Indonesia)', November.

Pelanggaran HAM Seputar Jajak Pendapat di Timor Timur dan Reformasi TNI

Agus Widjojo

Salah satu temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste khususnya menyangkut tanggung jawab kelembagaan adalah TNI, Polri dan Pemerintahan Sipil di Timor Timur secara kelembagaan bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di Timor Timur pada tahun 1999 seputar Jajak Pendapat. Betapapun temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) ini menimbulkan sikap pro dan kontra, namun sebenarnya temuan ini tidak menyimpang dari mandat UUD 1945 terhadap TNI sebagai pelaksana utama fungsi pertahanan nasional, serta berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada era pasca reformasi. Penyimpangan dari UUD 1945 justru terdapat pada UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara yang menjadi dasar pelaksanaan tugas keamanan dalam negeri di Timor Timur ketika itu. Berbagai UU yang dikeluarkan pada era pasca reformasi bersifat meluruskan dan memberi koreksi terhadap UU RI Nomor 20 Tahun 1982.

PENDAHULUAN

Transisi demokrasi yang terjadi di Indonesia setelah mundurnya Presiden Soeharto pada tahun 1998 telah menyebabkan perubahan mendasar dalam penyelenggaraan dan fungsi pemerintahan. Perubahan mendasar tersebut adalah bahwa penyelenggaraan fungsi pemerintahan pada era pasca-reformasi didasarkan kepada kaidah demokrasi. Walaupun reformasi nasional dalam wujud demokratisasi

diawali dengan amandemen UUD 1945, namun tidak serta merta berarti bahwa UUD 1945 sebelum diamandemen sebagai antitesa dari demokrasi, bersifat non-demokratis. Masalahnya terdapat dalam kesenjangan yang ada antara hal yang tersurat dalam UUD 1945 dengan pelaksanaan UUD 1945. Sebagai contoh dapat dikemukakan adanya MPR-RI yang terdiri dari DPR-RI, Utusan Golongan dan Utusan Daerah dan memilih Presiden dan Wakil Presiden, bukanlah suatu bentuk yang tidak demokratis, bahkan kalau kita ikuti perkembangannya sejak debat awal pada penyusunan Pendiri Bangsa, sebenarnya mengandung konsistensi.

Penyimpangan dari kaidah baru terjadi dalam pelaksanaannya, yang kita temui dalam kenyataan bahwa pada akhirnya mayoritas anggota MPR-RI terdiri dari anggota yang diangkat. Demikian pula dengan adanya anggota DPR-RI dari Fraksi ABRI yang diangkat apabila dikaitkan dengan doktrin ABRI-Birokrasi-Golkar telah memberi mayoritas yang diperlukan bagi pengambilan keputusan mayoritas di DPR-RI. Kedua contoh tersebut menunjukkan pelaksanaan yang menyimpang dari maksud yang tersurat dalam UUD 1945 tanpa adanya upaya koreksi.

Hal yang sama terjadi dalam penyelenggaraan fungsi pertahanan dan keamanan. UUD 1945 sebelum diamandemen tidak pernah mengamanatkan fungsi sosial politik dalam Doktrin Dwifungsi, tidak pernah mengamanatkan integrasi Polri sebagai bagian dari ABRI, dan tidak pernah juga mengamanatkan fungsi teritorial merupakan bagian dari fungsi dan peran organik ABRI atau TNI, bahkan tidak mengamanatkan pertahanan menyatu dengan fungsi keamanan (fungsi ini hanya muncul dalam BAB XII UUD 1945 sebelum amandemen dengan judul Pertahanan Negara, tanpa dikaitkan dengan istilah keamanan, sedangkan penyebutan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara terdapat dalam pasal 10 BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara tanpa menyebut Kepolisian Negara Republik Indonesia).

Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Indonesia-Timor Leste yang dibentuk berdasarkan kesepakatan pemerintah Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste pada tahun 2005 diberi mandat untuk melakukan penelitian, diantaranya guna men-

dapatkan kebenaran akhir dan tanggung jawab kelembagaan atas terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Leste (sebagai provinsi ke 27 Republik Indonesia) dalam masa seputar jajak pendapat pada tahun 1999.¹ Diantara temuan KKP tersebut dinyatakan bahwa TNI, Polri, dan Pemda secara kelembagaan bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur seputar jajak pendapat dalam tahun 1999. Temuan tersebut menjadi preseden baru, karena belum pernah dalam dokumen yang dikeluarkan oleh Indonesia disebutkan terdapat instansi Indonesia yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran HAM di Timor Timur, khususnya dalam tahun 1999.²

Tulisan ini bertujuan untuk membuktikan bahwa temuan yang didapat dalam pelaksanaan mandat KKP bukanlah hal yang terjadi dalam isolasi dan terlepas dari perkembangan lingkungan nasional, tetapi sebaliknya justru temuan KKP memiliki keterkaitan dengan reformasi TNI dan proses legislasi bidang pertahanan dan keamanan pada era pasca-reformasi secara menyeluruh.

TEMUAN KKP DAN REFORMASI TNI

Terdapat persamaan yang mengikat temuan KKP, reformasi TNI, dan legislasi bidang Pertahanan dan Keamanan. Persamaan tersebut adalah ketiga hal tersebut bertujuan untuk menerapkan fungsi Pertahanan dan Keamanan sebagai fungsi pemerintahan sesuai dengan mandat UUD 1945 berdasarkan kaidah demokrasi. Temuan KKP mengidentifikasi terdapat berbagai kelemahan dalam bentuk

¹ Pada pertemuan di Jakarta tanggal 9 Maret 2005 Pemerintah Republik Indonesia yang diwakili oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Pemerintah Republik Demokratik Timor Leste yang diwakili oleh Presiden Kay Rala Xanana Gusmao dan Perdana Menteri Mari Alkatiri menandatangani Kerangka Acuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste yang menjadi landasan kerja komisi.

² ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, Maret 2010. Didalam laporan Akhir KKP yang diterbitkan ELSAM pada pengantarnya dinyatakan bahwa terlepas dari pro dan kontra yang mengikuti pembentukan dan pelaksanaan mandatnya, Laporan komisi ini merupakan temuan penting dalam proses pengungkapan kebenaran. Salah satunya adalah menegaskan terjadinya pelanggaran HAM di Timor Timur pada pasca Jajak Pendapat, narasi yang secara mutlak ditolak melalui mekanisme *pro-justicia* pengadilan HAM *ad-hoc* di Jakarta dan oleh karenanya merekomendasikan perlunya dilakukan perubahan institusional oleh kedua negara.

putusnya kesinambungan landasan konstitusional, dasar hukum yang memberi kewenangan kepada TNI, dengan pelaksanaan operasi militer itu sendiri di lapangan. Pertanyaan yang merupakan mandat bagi KKP untuk dicari jawabannya antara lain adalah: 1) Apakah terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia, dan 2) lembaga mana saja yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia. Atas pertanyaan tersebut diatas, KKP sampai pada temuan bahwa pelanggaran Hak Asasi Manusia terjadi dan dilakukan oleh kedua pihak. Pada pihak pendukung otonomi, pelanggaran terutama dilakukan oleh milisi pro-otonomi dengan dukungan TNI, Polri dan Pemerintahan Sipil di daerah, dan pada pihak pendukung kemerdekaan oleh milisi pro-kemerdekaan.³

Atas dasar temuan terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia tersebut disepakati pula lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia di kedua belah pihak, yaitu TNI, Polri dan pemerintahan sipil (terutama di daerah), selain milisi pro-otonomi di pihak pendukung otonomi, serta milisi pro-kemerdekaan di pihak pendukung kemerdekaan.⁴ Namun apabila TNI, Polri dan Pemerintahan Sipil di pihak pendukung otonomi dinyatakan sebagai lembaga-lembaga yang bertanggung jawab, tidak berarti bahwa di pihak Indonesia semua dipersalahkan hanya kepada TNI, Polri dan Pemerintahan Sipil (di daerah) semata.

Tinjauan untuk menjawab mandat menemukan kebenaran akhir oleh KKP banyak menjelaskan hal-hal yang bermuara pada kelemahan putusan kesinambungan antara Konstitusi, dasar kewenangan dan operasi militer yang dilakukan oleh aparat keamanan di Timor Timur ketika itu. Dalam melaksanakan tugasnya sebagai bagian dari operasi keamanan dalam negeri rujukan aparat keamanan adalah UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Sistem Pertahanan dan Keamanan Negara. Ada 4 hal pokok yang tercantum dalam undang-undang tersebut dan menjadi landasan operasional penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan ketika itu, yaitu: (1) fungsi pertahanan

³ Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste, *"Per Memoriam Ad Spem"*, Denpasar, Bali, Maret 2008, hlm. 310-311.

⁴ Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste, *ibid.*, hlm. 313.

masih menyatu dengan fungsi keamanan, (2) berlakunya Doktrin Dwifungsi secara formal dengan dinyatakannya secara eksplisit bahwa ABRI hadir dalam peran sebagai kekuatan pertahanan-keamanan, dan dalam peran sebagai kekuatan sosial-politik, (3) secara struktural Polri merupakan bagian dari ABRI, dan (4) dicantumkannya berbagai bentuk komponen kekuatan Pertahanan Keamanan Negara, sebagai wujud dari Sistem Pertahanan Keamanan Negara, yang terdiri dari Rakyat Terlatih, ABRI serta Perlindungan Masyarakat sebagai komponen khusus.⁵

Dinyatakan bahwa rakyat terlatih merupakan komponen dasar bagi kesemestaan dan keserbagunaan penyelenggaraan pertahanan keamanan negara yang mampu melaksanakan fungsi Ketertiban Umum, Perlindungan Masyarakat, Keamanan Rakyat dan Perlawanan Rakyat.⁶ Sedangkan Perlindungan Masyarakat dinyatakan merupakan komponen khusus kekuatan pertahanan keamanan negara bagi keselamatan masyarakat dalam penyelenggaraan pertahanan keamanan negara. Dinyatakan selanjutnya bahwa pelaksanaan pembinaan Perlindungan Masyarakat diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri.⁷ Ketidakjelasan juga muncul dalam membedakan antara Rakyat Terlatih sebagai struktur komponen dengan Ketertiban Umum, Perlindungan Masyarakat, Keamanan Rakyat dan Perlawanan Rakyat sebagai fungsi. Dalam masa berlakunya secara utuh UU RI Nomor 20 Tahun 1982, dimana Polri merupakan bagian dari struktur ABRI keempat fungsi tersebut memang tidak perlu dipisahkan antara mana fungsi yang menjadi tanggung jawab Polri, karena keseluruhan fungsi Rakyat Terlatih menjadi tanggungjawab pembinaan ABRI. Namun setelah Polri dipisahkan lepas dari ABRI, yang kemudian menjadi TNI, maka tidak didapat kejelasan fungsi mana merupakan implementasi dari fungsi pertahanan dan menjadi tanggung jawab TNI, dan fungsi mana merupakan pelaksanaan fungsi Keamanan

⁵ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia", Pasal 10 BAB II tentang Upaya Penyelenggaraan Pertahanan Keamanan Negara.

⁶ Republik Indonesia, *Ibid.*, Pasal 10.

⁷ Republik Indonesia, *ibid.*, Penjelasan pasal 13 tentang pelaksanaan Pembinaan Perlindungan Masyarakat.

dan Ketertiban Masyarakat serta penegakan hukum yang menjadi tanggung jawab pembinaan Polri.

Proses pembentukan milisi yang mengikuti Sistem Pertahanan Keamanan Negara sebagaimana diamanatkan dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 juga ditengarai dalam temuan KKP dalam pernyataan: Kesaksian mengenai konteks pembentukan milisi menunjukkan bahwa banyak kelompok milisi atau kelompok sipil bersenjata, tampaknya dibentuk mengikuti model yang sudah pernah ada di Timor Timur dan di seluruh Indonesia di bawah Sishankamrata, dimana kelompok sipil-sipil bersenjata bertindak sebagai kelompok bantuan yang sah bagi aparat keamanan Indonesia.⁸ Dinyatakan selanjutnya: dari kesaksian yang diberikan, tampak bahwa pada tingkat operasional, perbedaan antara berbagai nama dan status resmi kelompok-kelompok tersebut mungkin tidak terlalu banyak berpengaruh pada bagaimana mereka berfungsi. Keanggotaan dalam kelompok milisi bersenjata dapat mencakup kelompok keamanan manapun semacam ini.

Oleh karenanya, tumpang tindih antara sistem-sistem (Pamswakarsa, Sishankamrata, Pasukan Pejuang Integrasi) berarti bahwa kelompok-kelompok seperti Aitarak dan Besin Merah Putih (BMP) berhak memperoleh dukungan tidak langsung melalui pendanaan atas cara-cara lain dari pemerintahan sipil (melalui dana yang dialokasikan untuk Pamswakarsa), militer atau polisi (melalui dana yang dialokasikan untuk Sishankamrata) atau kelompok-kelompok politik sipil (Front Persatuan Demokrasi dan Keadilan/Barisan Rakyat Timor Timur).⁹ dari persamaan konsepsi dari perbandingan antara substansi yang tercantum dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 dengan pelaksanaan operasi keamanan dalam negeri yang terjadi di Timor Timur dapat disimpulkan bahwa UU RI Nomor 20 Tahun 1982 memberi landasan bagi pembentukan berbagai kelompok sipil bersenjata dalam rangka implementasi Sishankamrata, yang kemudian berkembang menjadi milisi-milisi pendukung integrasi. Penjelasan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 secara panjang lebar menguraikan

⁸ Komisi Kebenaran dan Persahabatan, *op. cit.*, hlm. 286-287.

⁹ Komisi Kebenaran dan Persahabatan, *ibid.*, hlm. 287.

latar belakang sejarah pembentukan dan perkembangan ABRI sejak perjuangan merebut dan mempertahankan kemerdekaan sejak tahun 1945.

Namun tidak terdapat kalimat yang dapat menguraikan secara jelas alasan bagaimana penjabaran empat hal pokok yang mencakup (1) fungsi pertahanan menyatu dengan keamanan, (2) berlakunya Doktrin Dwifungsi secara tetap dan formal, (3) integrasi Polri dalam struktur ABRI, dan (4) pencantuman berbagai bentuk kelompok sipil, baik bersenjata maupun tidak bersenjata yang dinyatakan sebagai wujud dari komponen kekuatan pertahanan dan keamanan negara dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tidak merupakan amanat karena tidak tercantum dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum mengalami empat kali amandemen.

Ketika KKP mengawali tugasnya di sekitar bulan September 2005, telah terjadi perubahan dalam tatanan penyelenggaraan fungsi pertahanan dan keamanan. Secara kronologis dapat disampaikan bahwa tahap pertama dari perubahan adalah reformasi TNI itu sendiri yang bermula dari sejak pengunduran Presiden Soeharto melalui langkah-langkah awal yang mendahului lahirnya berbagai perubahan melalui ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti amandemen UUD 1945, khususnya terhadap BAB XII tentang Pertahanan Negara. Pasal 30, UU RI Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Perubahan yang terjadi sebelum atau bersamaan dengan proses amandemen UUD 1945 dan UU RI Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara adalah Pernyataan Panglima TNI Laksamana TNI Widodo pada Penutupan Rapat Pimpinan TNI dalam bulan April 2000, tentang penanggalan Doktrin Dwifungsi TNI untuk memusatkan perhatian TNI pada peran pertahanan nasional, penarikan anggota dinas aktif TNI dari jabatan sipil, likuidasi TNI dari doktrin ABRI-Birokrasi-Golkar (ABG), yang berarti menempatkan keluarga TNI tidak lagi diwajibkan memilih Golkar dalam Pemilihan Umum.

Dari aspek peraturan perundang-undangan, UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara banyak merubah ketentuan yang tercantum sebelumnya dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982.

Hal yang terpenting dan merupakan perubahan fundamental adalah perubahan terhadap 4 hal pokok yang dikemukakan di atas, yaitu: (1) Fungsi pertahanan tidak menyatu lagi dengan keamanan, dan sebagai konsekuensi logisnya (2) Polri telah dipisahkan dari TNI, (3) TNI tidak lagi menganut Doktrin Dwifungsi, kepada TNI diberikan peran sebagai pelaksana utama fungsi pertahanan negara tanpa peran sosial politik, dan (4) tidak terdapat sama sekali penyebutan tentang komponen kekuatan pertahanan dalam wujud kelompok sipil yang dipersenjatai. Apabila kita lihat dari perbedaan dan perubahan yang ada, maka dapat kita simpulkan bahwa kehadiran rumusan temuan KKP yang mengidentifikasi kelemahan penyelenggaraan fungsi pertahanan keamanan berdasarkan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 sebenarnya tidak hadir dalam isolasi, sebaliknya temuan KKP sebenarnya lebih merujuk dan sejalan dengan reformasi TNI dan proses legislasi peraturan perundang-undangan, yang dikeluarkan pada era pasca-reformasi.

Walaupun demikian proses perubahan peraturan perundang-undangan bukan tanpa problematik. Hal ini disebabkan karena proses perubahan tersebut berjalan dalam waktu yang relatif singkat yang harus segera diikuti dengan produk peraturan perundang-undangan terkait. Padahal dalam kenyataannya, perubahan tatanan fungsi pertahanan dan keamanan memiliki cakupan yang luas, dan telah merupakan praktik dalam kurun waktu yang cukup lama selama era pemerintahan Orde Baru Presiden Soeharto. Akibatnya tantangan terbesar dalam menjalankan perubahan ini bukan saja perubahan tidak mempunyai kemewahan waktu untuk dijalankan secara bertahap, tetapi perubahan paradigmatis dalam cara berpikir dari kebiasaan masa lalu. Diantara problematik yang muncul sebagai akibat dari keadaan di atas adalah pada amandemen UUD 1945. Ditinjau dari aspek pertahanan, amandemen UUD 1945 dapat dikatakan sebagai langkah mundur, karena judul Pasal 31 Bab XII 'Pertahanan Negara' dalam UUD 1945 yang membahas fungsi pertahanan di amandemen menjadi judul 'Pertahanan dan Keamanan Negara' yang justru mengintegrasikan struktur Polri dengan TNI. Amandemen ini berlawanan dengan kenyataan proses reformasi dan penerbitan peraturan perundang-undangan yang memisahkan Polri

dari TNI. Dapat dilihat sebagai contoh konkret bahwa departemen fungsional yang semula bernama Departemen Pertahanan Keamanan diubah menjadi Departemen Pertahanan.

Sisa-sisa paradigma lama Dwifungsi juga masih terasa dalam rumusan UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Dalam UURI Nomor 3 Tahun 2002 dapat dilihat, betapa ancaman non-militer dan pendidikan kewarganegaraan serta pengabdian sesuai dengan profesi masih digolongkan sebagai bagian dari Fungsi Pertahanan. Karena ancaman non-militer digolongkan sebagai bagian dari fungsi Pertahanan dan diwadahi dalam UU tentang Pertahanan, terdapat salah tafsir mendasar yang menghasilkan pengertian "Pertahanan Non-Militer" dalam penjabarannya pada tataran kebijakan. Hal ini disebabkan juga oleh pernyataan yang tidak jelas dalam UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang ancaman non-militer: 'dalam menghadapi bentuk dan sifat ancaman non-militer di luar wewenang instansi pertahanan, penanggulangannya dikoordinasikan oleh pimpinan militer sesuai dengan bidangnya'.¹⁰

Walaupun UU RI Nomor 34 Tahun 2004 merupakan produk UU yang sudah demokratis dibandingkan dengan RUU yang diajukan pemerintah, dan masih kuat mencerminkan peran TNI dalam Doktrin Dwifungsi seperti peran penjaga bangsa yang melampaui kewenangan pemerintahan otoritas sipil pilihan rakyat, dan pada waktu itu dikenal sebagai 'Pasal Kudeta', dan juga karena perubahan drastis RUU TNI harus dilaksanakan secara tergesa-gesa, masih tersisa elemen UU yang pada akhirnya UU tersebut dapat kita rasakan mempunyai itikad baik menuju pelaksanaan peran TNI berdasarkan kaidah demokrasi. Namun karena masih terasa pengaruh paradigma lama Dwifungsi dalam proses transisi, dalam UU tersebut masih sempat membuka kemungkinan bagi multitafsir. Diantara elemen yang masih dapat dimultitafsirkan ini adalah bahwa kedudukan TNI dalam BAB III tentang 'Kedudukan' tetap mempertahankan pernyataan multitafsir bahwa "(TNI) dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer

¹⁰ Republik Indonesia, "Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002", Pasal 19 Bab IV tentang Pengelolaan Sistem Pertahanan Negara.

TNI berkedudukan di bawah Presiden, namun dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.”¹¹

Niat untuk menempatkan TNI di bawah kaidah demokrasi kita rasakan dalam penjelasan UU RI tersebut yang menyatakan bahwa dalam rangka pencapaian efektifitas dan efisiensi pengelolaan pertahanan negara, pada masa yang akan datang institusi TNI berada dalam ‘Departemen Pertahanan’ tanpa menyebutkan waktu yang definitif.

Demikian dapat dilihat bahwa temuan KKP dalam melaksanakan mandatnya pada hakikatnya telah menempatkan posisinya sejalan dengan berbagai ketentuan dalam peraturan perundangan yang bersifat perubahan terhadap UU RI Nomor 20 Tahun 1982 sebagai payung hukum bagi aparat keamanan ketika melaksanakan fungsi operasi keamanan dalam negeri di Timor Timur hingga tahun 1999.

MEMAHAMI TEMUAN KKP DAN REFORMASI TNI

Dalam penyelenggaraan fungsi pertahanan sebenarnya para pendiri bangsa telah memiliki visi tentang negara Indonesia yang demokratis dan modern. Bahwa UUD 1945 hanya memuat ketentuan pokok tentang penyelenggaraan negara memberi dukungan penguatan pada pemikiran para *founding fathers* terhadap negara Indonesia yang demokratis, modern dan menjangkau jauh ke masa depan. Karena tidak memasuki detail yang dapat berakibat kekakuan penjabarannya pada tingkat pembuatan peraturan perundangan. Ketajaman visi para pendiri bangsa tentang kaidah demokrasi dan negara modern bagi penyelenggaraan fungsi pertahanan sebelumnya, dapat kita lihat dari materi yang dimuat dalam UUD 1945. Penyebutan Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara dalam pasal 10, 11 dan 12 dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam semangatnya menyiratkan kaidah supremasi sipil yang dipegang oleh Presiden Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam pasal 10. Pasal 11

¹¹ Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004”, Pasal 3 Bab III tentang Kedudukan.

dapat ditafsirkan sebagai kelanjutan dari pasal 10 yang menjelaskan bahwa Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (tanpa Polri) dikerahkan dalam fungsi perang guna mempertahankan kedaulatan negara apabila terjadi perang dengan negara lain.

Pasal 12 menjelaskan lebih lanjut bahwa Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara pada dasarnya dapat dikerahkan memasuki wilayah keamanan dalam negeri apabila bagian atau seluruh wilayah nasional dinyatakan dalam keadaan bahaya. Sebagai konsekuensi lanjut dari amanat ini adalah perlunya pengaturan lanjut melalui peraturan perundangan mengenai tataran berbagai keadaan bahaya dan pengaruhnya bagi berbagai institusi pemerintahan yang ada, karena secara universal berlaku pola semakin darurat tingkat keadaan suatu daerah semakin besar kewenangan diberikan kepada pemerintahan darurat yang pada akhirnya berpuncak pada pemerintahan darurat militer, dimana secara sementara militer menjadi pemerintah. Tataran inilah yang kita warisi dari keadaan darurat di masa lalu sehingga peran dan kewenangan TNI menjangkau jauh melintasi batas peran dan kewenangan militer secara tradisional dalam fungsi pertahanan. Dengan demikian, pada dasarnya UUD 1945 telah meletakkan dasar yang benar bagi penyelenggaraan fungsi pertahanan sesuai dengan kaidah demokrasi yang akuntabel dibawah supremasi otoritas pemerintahan sipil yang dipilih oleh rakyat sehingga memegang mandat 'pinjaman kedaulatan rakyat'.

Kelemahan legalitas dan konstitusional yang terjadi ketika TNI, Polri dan Pemerintahan Sipil ditemukan bertanggung jawab secara institusional atas pelanggaran HAM di Timor Timur pada tahun 1999 oleh KKP karenanya bukan terletak pada UUD 1945 sebelum mengalami amandemen, tetapi pada UU RI Nomor 20 Tahun 1982 telah mencantumkan 4 elemen yang tidak mempunyai rujukan dalam UUD 1945. Seperti disebutkan diatas 4 elemen tersebut adalah: (1) fungsi pertahanan menyatu dengan fungsi keamanan, (2) Polri secara struktural terintegrasi dan merupakan bagian dari ABRI, (3) ABRI mempunyai fungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan negara dan sebagai kekuatan sosial, dan (4) disebutkan rakyat terlatih merupakan komponen dasar bagi kesemestaan dan keserbagunaan penyelenggaraan Pertahanan dan Keamanan Negara yang mampu

melaksanakan fungsi Ketertiban Umum, Perlindungan Rakyat, Keamanan Rakyat dan Perlawanan Rakyat serta pelaksanaan Perlindungan Masyarakat diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri.

Inkonsistensi antara UUD 1945 dengan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 dapat diartikan bahwa para pendiri bangsa sebenarnya telah memiliki visi tentang penyelenggaraan fungsi pertahanan negara di dalam sistem politik Indonesia yang modern dan demokratis, dengan kuatnya visi otoritas Presiden sebagai otoritas politik sipil dalam pengerahan TNI yang tercantum dalam pasal 10, 11 dan 12 BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Sebaliknya walaupun UU RI Nomor 20 Tahun 1982 melakukan pengulangan secara konsisten tentang kewenangan Presiden dalam BAB VI tentang Pengelolaan Pertahanan Keamanan Negara, tetapi pencantuman 4 elemen tersebut diatas yang tidak memiliki rujukan dalam UUD 1945 yang belum diamandemen, berakibat memberi pengembangan yang dapat berakibat penyimpangan dalam implementasi fungsi pertahanan. Sebagian besar dari kelemahan pelaksanaan tugas TNI dan Polri di Timor Timur, khususnya seputar jajak pendapat dalam tahun 1999 berasal dari penyimpangan tersebut.

Penyimpangan tersebut secara konkret mengambil bentuk: (1) walaupun Polri sudah dipisahkan dari TNI ketika bertugas di Timor Timur, namun secara psikologis belum terlatih ditugaskan dalam peran penegakan hukum dan operasi keamanan dalam negeri secara mandiri lepas dari TNI, (2) Doktrin Dwifungsi yang mengambil peran institusi sipil pemerintahan, tidak memberdayakan instansi fungsional terkait, dan sebagai akibatnya sulit dibedakan antara kebijakan instansi fungsional dari peran dan kebijakan pemerintahan sipil, (3) penyatuan fungsi pertahanan dengan fungsi keamanan yang berlaku bagi struktur ABRI yang terintegrasi dengan Polri berakibat bahwa TNI selalu menjadi penindak awal bagi semua masalah nasional, termasuk masalah penegakan hukum, politik dan keamanan dalam negeri melalui pendekatan kekuatan, dan (4) adanya rakyat terlatih yang melaksanakan berbagai fungsi komponen sipil, serta perlindungan masyarakat bermuara pada pembentukan kelompok sipil bersenjata yang kemudian lepas kendali dan bermuara menjadi milisi yang terseret dalam budaya dendam dalam konflik berlarut

masyarakat Timor Timur. Hal ini disebabkan karena, walaupun sumber kewenangan kebijakan tentang pertahanan dan pengerahan TNI berada pada Presiden sesuai dengan amanat UUD 1945, namun implementasi operasional masih sangat kuat dipengaruhi oleh romantisme kelasykaran dalam perjuangan merebut kemerdekaan dalam tahun 1945, yang tidak diamanatkan oleh UUD 1945 dan dalam banyak hal tidak merujuk kepada kaidah demokrasi. Pengaruh dari romantisme perjuangan sebagai *'a nation-in-arms'* sangat kuat diberikan dalam uraian penjelasan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 bagian Umum yang secara panjang lebar menjelaskan tentang proses kelahiran TNI dan peran TNI dalam sejarah perjuangan merebut kemerdekaan, tanpa disertai analisis untuk mencoba menarik pelajaran esensi dari perjuangan tersebut guna mendapatkan nilai instrumental dalam Indonesia yang sudah berbeda keadaannya dalam tahun 1982.

UU RI Nomor 20 Tahun 1982 sebenarnya merupakan dokumen yang dikesankan serius disiapkan, hanya saja memang didasarkan kepada romantisme perjuangan merebut kemerdekaan Indonesia, khususnya yang menyangkut tatanan kewenangan pemerintahan darurat (militer) dan struktur kelasykaran yang ditafsirkan sebagai bentuk pelaksanaan dari Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta. Namun, tidak semua materi dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 merupakan penyimpangan dari UUD 1945. Terdapat hal-hal tertentu yang kita lihat lebih jelas dan tajam diuraikan dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 dibandingkan dengan UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, maupun UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia sekalipun, walaupun dua undang-undang tersebut dalam substansi dan jiwanya sangat kental memberi rujukan bagi pelaksanaan fungsi pertahanan dan peran TNI dalam sebuah sistem politik yang modern dan demokratis, dan dirumuskan dalam era reformasi transisi demokrasi. Keunggulan UU RI Nomor 20 Tahun 1982 dibanding UU RI Nomor 3 Tahun 2002 dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 didapat dalam mendefinisikan Pertahanan, walaupun dalam penyatuan dengan istilah Keamanan.

Disebutkan dalam pasal 1 BAB I ketentuan umum bahwa yang dimaksud dengan **Pertahanan Keamanan Negara** adalah pertahanan keamanan negara Republik Indonesia sebagai salah satu **fungsi**

pemerintahan negara, yang mencakup upaya dalam bidang **pertahanan** yang ditujukan terhadap segala **ancaman dari luar negeri** dan upaya **keamanan** yang ditujukan terhadap **ancaman dalam negeri**.¹² Dari uraian diatas didapat pengertian yang jelas bahwa *pertama* pertahanan keamanan negara merupakan fungsi pemerintahan negara, sehingga apabila TNI melaksanakan tugas berdasarkan keputusan politik, maka otoritas politik disini adalah Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak semata-mata sebagai kepala negara. *Kedua*, (fungsi) pertahanan adalah fungsi pemerintahan negara yang ditujukan terhadap ancaman dari luar negeri. Kita lihat berbagai kerancuan dan kekacauan tafsiran istilah pertahanan, ketika dalam tahun 2011 ini dan sebelumnya gangguan keamanan di Aceh dan Papua bahkan fungsi keamanan perbatasan diartikan sebagai fungsi pertahanan yang diasumsikan memberi dasar bagi pengerahan satuan TNI untuk menghadapi ancaman dari dalam negeri yang pada hakikatnya merupakan fungsi penegakan hukum dan bermuara pada fungsi keamanan dalam negeri.

Proses pedebatan tentang RUU Komponen Cadangan juga memiliki nilai strategis mendorong maju reformasi sektor keamanan dalam bidang pertahanan agar lebih merujuk pada amanat UUD 1945. Nilai strategis dari RUU Komponen Cadangan pada dasarnya adalah untuk menetapkan bahwa hak dan kewajiban warga negara untuk ikut serta dalam usaha pembelaan negara hanya dapat dilakukan melalui keanggotaan Tentara Nasional Indonesia. Hal ini berarti pelepasan paradigma romantisme kelasykaran, karena tidak ada lagi dasar bagi pembentukan komponen sipil bersenjata yang berkembang menjadi milisi yang dianggap sebagai wujud Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta. Sistem kesemestaan itupun kini tidak lagi terbatas pada rakyat sebagai sumber daya nasional aspek manusia, namun kesemestaan harus diartikan sebagai upaya totalitas pengerahan keseluruhan sumber daya nasional guna mendukung upaya pertahanan dan bukan pada aspek apa yang disemestakan. Oleh karenanya istilah

¹² Republik Indonesia, "Undang-undang RI Nomor 20 Tahun 1982", op. cit. Pasal 1 Bab I tentang Ketentuan Umum.

yang lebih tepat untuk menjelaskan kesemestaan sebagai sistem pertahanan, adalah sistem pertahanan semesta.

Temuan KKP sebenarnya juga mencakup hal-hal yang merupakan koreksi terhadap pelaksanaan operasi keamanan dalam negeri pada masa pemerintahan Orde Baru yang masih perlu ditindaklanjuti baik oleh pelaksanaannya maupun oleh pemberian payung peraturan perundang-undangan, sebagai bagian dari reformasi sektor keamanan. Hal-hal tersebut meliputi antara lain, penempatan Panglima TNI di bawah Menteri Pertahanan, pemurnian kembali keberadaan fungsi dan struktur teritorial TNI, penempatan Polri di bawah akuntabilitas otoritas politik, baik di pusat maupun di daerah, serta penetapan tingkat keadaan darurat suatu daerah untuk dijadikan dasar bagi kewenangan dan peran institusi pemerintah ketika dikerahkan untuk mengatasi gangguan keamanan dalam negeri. Kesemua ini pada hakikatnya menempatkan institusi pelaksana fungsi pertahanan dan keamanan sesuai dengan amanat UUD 1945 dan kaidah demokrasi.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia-Timor Leste lebih merujuk kepada kondisi mutakhir perkembangan proses legislasi pasca reformasi, yaitu ketentuan yang dimuat dalam UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, terutama dalam 4 hal yang merupakan koreksi bagi ketentuan yang tercantum dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982, yaitu: (1) fungsi pertahanan tidak lagi disatukan dengan fungsi keamanan, (2) Polri telah dipisahkan dari struktur ABRI, yang kemudian berubah nama menjadi TNI, (3) Peran TNI dipusatkan pada peran pertahanan nasional sesuai dengan amanat UUD 1945 yang berarti penangguhan Doktrin Dwifungsi, dan (4) dihapuskan ketentuan yang menyebutkan Rakyat Terlatih sebagai komponen dasar bagi kesemestaan dan keserbagunaan penyelenggaraan sistem pertahanan keamanan negara, menggantikan sistem pertahanan keamanan negara rakyat semesta dengan sistem pertahanan semesta. Nilai strategis juga diletakkan dalam Sistem Komponen Cadangan

yang tengah berada dalam proses legislasi RUU, guna menetapkan sistem dan mekanisme bahwa hak dan kewajiban bela negara bagi warga negara hanya dapat dilakukan melalui TNI dan bukan melalui pembentukan laskar sipil bersenjata.

Namun temuan KKP yang menyangkut definisi istilah pertahanan lebih mendekati pengertian yang diuraikan dalam UU RI Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara Republik Indonesia, yaitu bahwa pertahanan merupakan salah satu fungsi pemerintahan negara yang mencakup upaya yang ditujukan terhadap segala ancaman dari luar negeri, walaupun KKP lebih spesifik menyebutkan ancaman dari luar negeri tersebut adalah ancaman militer dari luar negeri.

Temuan KKP, secara keseluruhan mengungkapkan kelemahan dan kekurangan pelaksanaan tugas aparat keamanan dalam tahun 1999 seputar jajak pendapat di Timor Timur yang ketika itu didasarkan kepada UU RI Nomor 20 Tahun 1982. Temuan KKP, karenanya melihat kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaan tugas aparat keamanan di Timor Timur dalam tahun 1999 tersebut sebagai kelemahan dan kekurangan UU RI Nomor 20 Tahun 1982, yang telah dikoreksi oleh UU RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia pada sebagian besar aspeknya.

Kekurangan dan kelemahan berbagai peraturan perundang-undangan dalam bidang pertahanan tersebut merupakan penyimpangan dari UUD 1945 sebelum diamandemen, oleh karenanya segala penyimpangan di lapangan oleh aparat keamanan tidak merupakan cerminan kelemahan dan kesalahan dalam UUD 1945. Temuan KKP dalam hal ini merujuk pada amanat UUD 1945 dan memberi tafsiran berdasarkan asumsi bahwa UUD 1945 mengamanatkan Sistem Politik Indonesia yang modern dan demokratis, oleh karenanya penyelenggaraan fungsi pertahanan dan keamanan harus senantiasa didasarkan kepada amanat UUD 1945 serta kaidah demokrasi dan penghargaan terhadap Hak Asasi Manusia, serta semua nilai yang dikandung dalam amanat UUD 1945. Sebagai konsekuensi lanjut apabila temuan KKP harus diikuti dengan reformasi kelembagaan, khususnya reformasi sektor keamanan, maka apabila reformasi berkepentingan untuk melakukan

perubahan, sebenarnya perubahan yang harus dilakukan harus diartikan bukan perubahan tetapi pemurnian kembali peran TNI dalam pertahanan nasional sesuai dengan amanat UUD 1945, sebelum mengalami amandemen. Oleh karenanya reformasi kelembagaan sektor pertahanan dengan inti reformasi pada hakikatnya merupakan proses transformasi TNI dari tentara pejuang merebut kemerdekaan yang telah menyelesaikan tugasnya dengan sempurna sesuai dengan konteks zamannya, menjadi tentara profesional sebagai bagian dari Sistem Politik Indonesia yang modern dan demokratis sesuai dengan konteks zaman yang sudah berubah.

Masalah Keamanan dan Penyelundupan Senjata ke Wilayah Indonesia*

Poltak Partogi Nainggolan

Penyelundupan senjata sebagai salah satu bentuk kejahatan transnasional memberi pengaruh terhadap ancaman keamanan individu, masyarakat maupun nasional. Sementara itu, motivasi kepemilikan senjata oleh individu bermula dari terancamnya keamanan individu yang tidak dapat direspons atau dilindungi oleh pemerintah maupun negara, melalui aparat keamanan mereka. Dengan kata lain, bahwa keamanan individu yang menjadi kebutuhan hak asasi warga tidak diberikan dan dijamin oleh negara. Indonesia sebagai negara kepulauan dengan posisinya yang penting secara geostrategis, geopolitik dan geoekonomi, merupakan sebuah negara yang rawan terhadap kasus penyelundupan senjata api. Globalisasi dan meningkatnya peran aktor non-negara pasca-Perang Dingin membuat kasus ini turut memberikan ancaman terhadap keamanan secara domestik. Penelitian masalah penyelundupan senjata ke Indonesia sebagai judul artikel ini, disamping dilakukan di wilayah Indonesia, juga sampai ke wilayah perbatasan negara, seperti di Filipina Selatan dan tempat-tempat yang rawan penyelundupan senjata api. Adapun wawancara dengan berbagai pihak terkait untuk menguraikan berbagai masalah penyelundupan senjata, menjadi pelengkap penelitian yang dibuat secara deskriptis-analitis dengan menggunakan metode kualitatif.

PENDAHULUAN

Sejak transisi demokrasi bergulir di tahun 1998, kondisi keamanan domestik Indonesia belum dapat dikatakan stabil dan aman. Konflik-

* Hasil penelitian yang dilakukan pada tahun 2011.

konflik lokal yang mudah muncul, bukan saja menjadi tolak ukur dari belum amannya kondisi keamanan domestik negara, namun juga banyaknya senjata ilegal yang beredar di masyarakat dan telah digunakan dalam berbagai peristiwa konflik dan juga kejahatan di masyarakat. Konflik separatis di Aceh dan sektarian di Maluku dan Poso memang sudah reda, namun konflik-konflik lain seperti di Papua seringkali sering muncul kembali di permukaan. Di luar itu, tindak kejahatan di masyarakat semakin memprihatinkan, karena jenis senjata yang digunakan semakin beragam. Pada dasawarsa lalu, para pelaku tindak kejahatan baru sebatas menggunakan berbagai jenis senjata api genggam atau laras pendek (pistol), seperti FN, colt, revolver, challenger, browning, Walther, Wesem, Sport Waffen, Armes dan sebagainya tetapi belakangan ini telah memakai berbagai jenis senjata api laras panjang seperti Makarov, remington cal 22, SS-1, SS-2, Uzi, M-16, AK-17, AK-47, M-58, dan AR-15. Ini termasuk yang digunakan dalam tindak kejahatan teroris yang marak belakangan ini, yang melibatkan pelaku jaringan teroris di kawasan Asia Tenggara seperti kelompok Jamaah Islamiyah (JI), Mujahidin Kompak, Laskar Jundullah, Darul Islam wilayah Banten.¹

Terbongkarnya pelatihan teroris di Aceh pada Maret 2010 dan rencana penyerangan yang akan dilakukan mereka, yang menamakan diri kelompok "Al Qaidah Serambi Mekkah," di Bukit Jalin, Jantho, Aceh Besar dan berencana melakukan serangan ke pemerintah pusat di Jakarta, membuka perhatian orang terhadap asal-usul sumber senjata yang mereka gunakan. Kemudian, pada Agustus 2010, peristiwa perampokan bersenjata di Bank CIMB Niaga Medan yang melibatkan kelompok teroris bersenjata, telah mengungkap pelatihan dan rencana aksi mereka sebelumnya.² Peristiwa tersebut mengingatkan pada situasi keamanan domestik maupun nasional yang tidak aman atas adanya kelompok bersenjata.

¹ "Kulakan Senjata ke Mindanao," *Viva News*, 24 September 2010, <http://sorot.vivanews.com/news/read/179464-jejak-gerilya-filipina-k...>

² Lihat "Perampokan Bank CIMB Niaga Medan: Kapolda: Sumut Rawan Penyelundupan Senjata Api," *VHRmedia.com*, 19 Agustus 2010, <http://www.Vhrmedia.com/Kapolda-Su-mut-Rawan-Penyelundupan-Sen...>

Kemudian pada September 2010, terjadi serangan lagi oleh kelompok bersenjata terhadap Markas Polisi Sektor (Mapolsek) Hamparan Perak Deli Serdang, Sumatera Utara, yang menimbulkan pertanyaan tentang dari mana asal senjata-senjata laras panjang yang digunakan kelompok tersebut. Aksi ini diduga erat kaitannya dengan peristiwa sebelumnya, setelah polisi menembak mati tiga orang yang diduga pelaku perampokan bank CIMB Niaga Medan. Masalahnya, bukan hanya kelompok bersenjata yang melancarkan aksi-aksi teroris saja, akan tetapi juga bagaimana asal-usul senjata mereka, yang antara lain berjenis AK-47, SS-1, dan M-16.

Sementara itu, dari berbagai studi disebutkan, letak Indonesia yang strategis di Asia Tenggara dan dilintasi Samudera Hindia dan Pasifik, dan selat-selat penting, seperti Selat Malaka, serta dibatasi oleh 12 negara di darat, laut dan udara, rawan akan penyelundupan senjata. Berdasarkan catatan Dehidros 1967, Indonesia juga memiliki 17.508 atau 17.480 pulau pasca-tsunami Aceh tahun 2004, atau 13.208 pulau berdasarkan hitungan realistis tahun 2007.³ Di samping itu, Indonesia mempunyai garis pantai sepanjang 95.181 kilometer (keempat terbesar di dunia setelah Kanada, AS, dan Rusia) dengan 92 pulau yang mengelilingi perairan yang ada.⁴ Dengan demikian, baik secara geostrategis, geopolitik, maupun geoekonomi, negara Indonesia posisinya menjadi amat penting bagi banyak negara dan pihak. Wilayah yang luas itu, kekayaan alam (SDA) yang dimilikinya dengan kontribusi sekitar 23,5% dari bidang kelautan,⁵ dan wujudnya sebagai negara kepulauan memberi daya tarik bagi para pelaku bisnis dan kejahatan transnasional, dan sekaligus menjadikan Indonesia sebagai sasaran yang rawan dari berbagai bentuk tindak penyelundupan sebagai salah satu kejahatan transnasional, serta tindak kejahatan penyelundupan senjata.

Aksi-aksi bersenjata yang menggunakan senjata laras pendek dibandingkan dengan yang menggunakan senjata laras panjang me-

³ Penjelasan Prof. Dr. Rizald Max Rompas, Sekretaris Dewan Kelautan Indonesia, dalam FGD di Jakarta pada tanggal 4 Agustus 2011.

⁴ *Ibid.*

⁵ Penjelasan Prof. Dr. Tridoyo Kusumastanto, MS, Kepala Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan IPB dalam wawancara di Bogor pada 11 Agustus 2011.

miliki perbedaan dalam menimbulkan implikasi yang dihasilkan dan mencapai tujuan yang diinginkan kelompok pelakunya. Dari perpektif kualitas aksi, penggunaan senjata kaliber ringan dan berat juga berbeda. Namun, mengapa kelompok-kelompok bersenjata melakukan aksinya dengan menggunakan berbagai jenis senjata tersebut? Dari mana mereka memperolehnya? Dari negara mana saja asal senjata-senjata selundupan tersebut? Bagaimana kaitannya dengan konflik-konflik yang terjadi dan bisnis senjata di negara asal, khususnya dari negara tetangga? Apa motivasi dari para pelaku kejahatan transnasional?

MASALAH PENYELUNDUPAN SENJATA

Penyelundupan senjata sebagai salah satu bentuk kejahatan transnasional memberi pengaruh terhadap ancaman keamanan individu, masyarakat maupun nasional. Sementara itu, motivasi pemilikan senjata oleh individu bermula dari terancamnya keamanan individu yang tidak dapat direspons atau dilindungi oleh pemerintah maupun negara, melalui aparat keamanan mereka. Dengan kata lain, bahwa keamanan individu yang menjadi kebutuhan hak asasi warga tidak diberikan dan dijamin oleh negara.

Sementara itu, perkembangan globalisasi yang cepat dan kompleks berimplikasi pada munculnya kian beragamnya kejahatan transnasional dan para pelakunya. Hal ini menyebabkan semakin kompleksnya ancaman keamanan dunia di setiap negara, disamping juga semakin sulit upaya untuk mengatasinya.⁶ Studi keamanan dan hubungan internasional pasca-Perang Dingin mengemukakan besarnya peran aktor non-negara, yang akan berkompetisi dengan aktor-aktor formal negara sehingga membuat hubungan internasional semakin tidak sederhana untuk dianalisis.

Dalam kaitan ini Buzan dan kawan-kawan, membagi dalam 3 tipe unit yang terlibat, yaitu *referent objects*, *securitizing actors*, dan *functional actors*.⁷ *Referent objects* dimaksudkan sebagai segala sesuatu

⁶ Robert Harvey, *Global Order*, Carrol and Graf, 2003.

⁷ Barry Buzan, Ole Waever, dan Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner, 1998: 36.

yang tampak terancam dan mempunyai sebuah klaim yang absah untuk mempertahankan diri. *Securitizing actors* adalah para aktor yang men-sekuritisasi berbagai isu dengan menyatakan sesuatu-- si *referent object*-- secara eksistensial terancam. Sedangkan *functional actors* dijelaskan disini sebagai para aktor yang mempengaruhi dinamika dari sebuah sektor. Tanpa menjadi *referent object* atau aktor yang mendefinisikan keamanan atas nama si *referent object*, dalam hal ini adalah seorang aktor yang secara signifikan mempengaruhi keputusan-keputusan di bidang keamanan.⁸

Dari perspektif ekonomi politik, penyelundupan senjata berkaitan dengan berbagai motif ekonomi atau bisnis untuk mencari keuntungan secara finansial individu dan kelompok, di samping terdapat pula kepentingan politik kelompok yang tengah memperjuangkan kemerdekaan, pemisahan diri, dan melakukan berbagai aksi pemberontakan, atau hendak mempertahankan diri dari ancaman lawan. Dalam konteks ini, pasar jual-beli senjata terkait aktifitasnya dengan perkembangan situasi di daerah konflik di sekitarnya ataupun yang jauh sama sekali. Kemajuan teknologi yang dipermudah oleh globalisasi telah memungkinkan berlangsungnya berbagai bentuk kegiatan penyelundupan senjata ke wilayah-wilayah yang jauh letaknya, yang justru semakin ideal bagi kegiatan ini, karena kian sulit dicegah dan diatasi, apalagi jika aparat keamanan di negara yang terancam sangat terbatas peralatan dan kemampuannya.

Bertemunya kepentingan pensuplai, penjual, perantara dan pembeli senjata ilegal telah memungkinkan terciptanya interaksi mereka. Kondisi anarki dan ketidakamanan⁹ di daerah tujuan penyelundupan yang meningkat akibat konflik antar-warga, kelompok (sektarian), ataupun berhadap-hadapan dengan elite penguasa (separatis) selalu menjadi incaran para pelaku kegiatan penyelundupan senjata. Kemiskinan, pertentangan, disharmoni antar-kelompok, kekosongan kekuasaan, atau inkapabilitas pemerintah setempat dapat menjelaskan mengapa penyelundupan senjata memberi dampak pada keamanan individu, keamanan masyarakat, keamanan nasional dan keamanan

⁸ *Ibid.*

⁹ Lihat pula hlm 124-126, *ibid.*

kawasan. Keamanan dalam bentuk yang terbatas, yakni individu dan masyarakat,¹⁰ akan terancam oleh kegiatan penyelundupan senjata, sekalipun jenis senjata yang diperjualbelikan secara ilegal melalui berbagai aksi penyelundupan termasuk kaliber ringan. Sementara, keamanan nasional dan kawasan menjadi terancam jika pasar penjualan senjata ilegal yang tercipta melalui aksi penyelundupan meluas dan semakin besar dan berbahaya jenis-jenis senjata api yang diperdagangkannya, bahkan di sini termasuk roket, granat, bazoka, peluncur roket, peluncur granat, dan berbagai jenis senjata berat dan amunisinya.

Yang patut diperhatikan dalam analisis hubungan di antara keamanan individual, masyarakat, nasional dan internasional adalah: (1) bahwa sekalipun keamanan individual merepresentasikan suatu tingkat analisis yang berbeda dan penting, keamanan individual tersubordinasi kepada struktur politik yang lebih tinggi dari keamanan nasional dan sistem internasional. Karena pemahaman ini pula, keamanan nasional dan internasional direduksi ke keamanan individual; (2) keamanan individual dipengaruhi secara positif dan negatif oleh negara, dan alasan bagi terciptanya disharmoni antara keamanan individual dan nasional merepresentasikan sebuah kontradiksi yang permanen; (3) upaya individu dalam memperoleh keamanan mempunyai pengaruh yang beragam pada keamanan nasional. Dalam kondisi hubungan negara dan warganya sangat terasing, kekacauan domestik akan mengancam koherensi negara dalam cara-caranya memelihara keamanan nasional.¹¹

PENYELUNDUPAN SENJATA MELALUI PROVINSI SUMATERA UTARA

Kasus perampokan di Bank CIMB Niaga Medan yang menewaskan seorang polisi, para pelaku menggunakan senjata berjenis AK-47 dan SS-1. Para pelaku dicurigai merupakan jaringan terorisme dari

¹⁰ Lihat logika dan relevansi keamanan individu dan keamanan masyarakat, Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991: 35-39.

¹¹ *Ibid*: hlm 54-55.

Aceh. Jenis senjata lainnya, adalah M16 yang direbut dari petugas kepolisian setempat.¹² Kaitan dengan adanya jaringan terorisme ini terbongkar, dan mereka menamakan kelompoknya sebagai "Al-Qaidah Serambi Mekah." Di samping itu, kemungkinan senjata yang mereka gunakan masuk secara ilegal dari bekas wilayah konflik atau dari aksi pembobolan gudang senjata, atau pembelian dari negeri tetangga.¹³

Selanjutnya, dalam aksi penyerangan kelompok bersenjata ke Mapolsek Hamparan Perak, terkait dengan aksi perampokan atas Bank CIMB Niaga di Medan. Dengan kata lain, ada korelasi atau merupakan satu rangkaian aksi terorganisir oleh kelompok teror yang sama. Di samping itu, menurut aparat Kepolisian Medan, para pelaku pun menggunakan jenis senjata yang sama, yang digunakan di dua tempat itu dengan modus penyelundupan.¹⁴

Dari penggrebekan atas kamp pelatihan terorisme di Lamkabeu, Aceh, aparat keamanan berhasil menemukan sejumlah senjata yang berasal dari Filipina Selatan.¹⁵ Secara spesifik jalur perairan yang berada di sekitar wilayah Filipina sangat rawan dari berbagai bentuk penyelundupan senjata. Masalahnya, para pelaku yang dapat menggunakan perahu-perahu nelayan lokal yang kecil, dapat membuang senjata ke laut ketika mereka kepergok patroli aparat keamanan Indonesia, Filipina, atau kegiatan patroli bersama. Wilayah perairan yang melintasi Pulau Sumatera diketahui lalu-lintasnya merupakan yang terpadat di dunia. Sehingga, pembuatan 12 radar di sepanjang pantai Pulau Sumatera tidaklah cukup, apalagi dengan mengandalkan hibah radar dari AS, yang mencapai dua pertiganya.¹⁶

¹² Fidel Ali Permana, "Perampokan Merajalela," *Media Indonesia*, 21 Agustus 2010, *Bataviase.co.id*, <http://batavia.co.id/node/35089>; Lihat juga, Nezar Patria, Suryanta Bakti Susila, Iwan Kurniawan, "Membongkar Jejak Senjata Teroris," *Viva News*, 24 September 2010, <http://sorot.vivanews.com/news/read/179459-melacak-jejak-senjata-haram>.

¹³ Nezar Patria, Suryanta Bakti Susila, dan Iwan Kurniawan, *ibid*.

¹⁴ "Perampokan Bank CIMB Niaga Medan: Kapolda: Sumut Rawan Penyelundupan Senjata Api," *VHRmedia.com*, <http://www.vhrmedia.com/Kapolda-Sumut-Rawan-Penyelundupan-Sen>

¹⁵ "Kolaborasi Indonesia-Filipina demi Eliminasi Penyelundupan Senjata," *Media Indonesia*, 22 Maret 2010, <http://www.mediaindonesia.com/read/2...ndupan-Senjata>

¹⁶ *Ibid*.

Kasus penyelundupan lewat darat ada yang tertangkap oleh patroli darat kepolisian, seperti yang terjadi di perbatasan Kabupaten Bireuen dan Pidie Jaya, Aceh. Penyelundupan senjata otomatis buatan RRC jenis AK-56 beserta magazen dan pelurunya, peninggalan konflik separatis, berhasil digagalkan pada 15 Maret 2009 oleh Polres Lhokseumawe. Diinformasikan, selama setahun sebelumnya, yaitu tahun 2008, Polres Lhokseumawe telah menyita 7 pucuk senjata api dalam berbagai jenis. Adapun motif yang dijumpai adalah mencari keuntungan pribadi dari selisih harga jual dan komisi yang diperoleh, seperti juga dalam kasus terakhir yang melibatkan petani sebagai pemilik senjata dan buruh bangunan yang bertindak sebagai kurir.¹⁷

Kasus penyelundupan senjata ke wilayah Sumatera Utara tidak hanya berasal dari Aceh, namun juga ada yang berasal dari pusat (Jakarta). Temuan Polres Bandara Soekarno-Hatta, tentang upaya penyelundupan senjata *Airsoft Gun M1911 Colt Government* Kaliber 45 FMJ dan beberapa bungkus peluru Gotri berikut *Green Gas* berukuran 250G/1000 ml di kantor pos cargo bandara pada 18 Oktober 2010, membuktikan hal tersebut. Terungkap dari hasil penyelidikan, senjata yang dikemas dalam paket pos tersebut akan dikirim ke Tarutung, Tapanuli Utara, dengan menggunakan pesawat Garuda jurusan Jakarta-Medan.¹⁸

Sementara itu, Panglima Komando Armada RI Kawasan Barat (Pangkoarmabar), Laksamana Muda TNI Mualimin Santoso, pada 12 Agustus 2010 mengungkapkan bahwa Indonesia memiliki tiga titik wilayah perairan yang rawan, yang sering digunakan sebagai jalur penyelundupan senjata dan bahan peledak untuk mendukung gerakan separatisme dan aksi-aksi terorisme.¹⁹ Tiga titik rawan itu adalah Selat Singapura, Selat Malaka, dan Selat Sunda, yang sebagian besar dari senjata yang diselundupkan telah dipergunakan selama ini untuk mendukung gerakan separatisme di Aceh. Dengan demikian,

¹⁷ "Polisi Gagalkan Penyelundupan Senjata Api," *Indo Warta*, 18 Maret 2009, <http://www.indo-warta.com/index.php?option=com-content&view=art..>

¹⁸ "Polres Bandara Gagalkan Penyelundupan Senjata Airsoft Gun," 19 Oktober 2010, <http://www.portalkriminal.com/index.php/index-berita/index.php?opt..>

¹⁹ "Tiga Titik Perairan Indonesia Rawan Penyelundupan Senjata Api," Kementerian Pertahanan RI, <http://www.dephan.go.id/modules.php?name=News&file=article&si...>

Pulau Sumatera, khususnya Provinsi Sumatera Utara, merupakan wilayah yang rawan dilintasi penyelundupan senjata karena letaknya dikelilingi oleh ketiga Selat tersebut. Selama ini, dari berbagai aksi pemblokiran wilayah perairan Aceh yang telah dilaksanakan oleh kekuatan TNI-AL, aparat keamanan laut itu telah banyak menangkap kapal-kapal nelayan asing, terutama di perairan Selat Malaka dan Selat Singapura, yang tertangkap basah membawa sejumlah senjata. Sebagaimana dikemukakan Pangkoarmabar, dari sejumlah barang bukti yang disita, belakangan ini aksi penyelundupan senjata dan sebagian bahan peledak melalui jalur laut dari negara lain ke Indonesia cenderung meningkat.

Dalam kasus yang berbeda, Kepolisian Daerah (Polda) Sumatera Utara telah membekuk 8 orang pemasok senjata api yang dipimpin Daud Puteh pada 15 Januari 2004.²⁰ Para pemasok ini diduga memperoleh senjata api dari wilayah Thailand Selatan. Daud Puteh dan kelompoknya telah tertangkap basah akan mengirim 9 pucuk senjata api jenis AK-47, M-16, dan pistol kepada Panglima Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di daerah Idi Rayeuk, Aceh Selatan. Ia mengaku telah memasok senjata api sejak 2001.

Bersama Polda Metro Jaya, Polda Sumatera Utara juga telah menahan Nazariah dan Fauzi di Cileungsi, Bogor, Jawa Barat, pada 7 Februari 2004.²¹ Polisi gagal mendapatkan barang bukti senjata dari para tersangka, namun berhasil memperoleh beberapa dokumen terkait dengan transfer dana, buku tabungan BNI dan Mandiri, dan *handphone*. Di samping itu, polisi juga telah menyita satu mobil kijang kapsul baru dan satu angkutan umum, yang diperkirakan dari hasil penjualan senjata api. Dari hasil investigasi, sebanyak 40 pucuk senjata api dari berbagai jenis asal Thailand telah diselundupkan ke Provinsi Sumatera Utara oleh kelompok yang tertangkap itu.²²

Dari penelitian ke lapangan (*field researches*) kalangan aparat pemerintahan Sumatera Utara, misalnya Bappeda, yang membuat perencanaan pembangunan dengan menyusun dan menggunakan

²⁰ "Senjata Ilegal di Jakarta," *Majalah Trust.com*, - <http://www.majalahtrust.com/verboden/verboden/503.php>.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

data-data dasar (*database*), menyebutkan bahwa kegiatan ekonomi ilegal, seperti penyelundupan, bukannya tidak ada, namun tidak menjadi kewenangan instansinya untuk mengawasi, sehingga tidak terdapat data resmi.²³ Dari laporan patroli bersama DKP (Dinas Kelautan dan Perikanan) dan aparat lainnya, penyelundupan di laut menjadi perhatian, akan tetapi ada juga kasus-kasus aktifitas ilegal yang sering dijumpai berupa *illegal fishing*, termasuk kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat yang tidak sesuai dengan ketentuan dan masalah pelanggaran batas wilayah.²⁴ Terkait dengan kasus senjata selundupan eks-GAM yang kemungkinan telah digunakan dalam aksi perampokan oleh jaringan teroris yang berlatih di Aceh (eks-GAM), Wakil Direktur Polisi Air Provinsi Sumatra Utara, AKBP Tulus J, dan Kepala Bagian Operasi, AKBP RF Siringoringo, membenarkan dengan menjelaskan dukungan aparatnya untuk mencari barang bukti senjata yang dibuang ke sungai.²⁵

Dari pihak Lantamal I yang bertanggung jawab dalam menangani masalah Keamanan, yang tugasnya berhubungan langsung dengan pertahanan negara, Komandan Pangkalan, Laksmana Pertama Amri Husaini menjelaskan kasus penyelundupan senjata asal negara lain marak di masa lalu berkaitan dengan aktifitas separatisme GAM. Namun, setelah masalah separatisme dapat diselesaikan melalui Perjanjian Helsinki, aktifitas tidak marak lagi, kecuali yang terkait kemungkinan penggunaan senjata-senjata eks-GAM untuk digunakan dalam aktifitas perompakan (*armed robbery*) di laut.²⁶ Sebab, dalam berbagai aksi perompakan, ABK yang melakukan berasal dari perairan sekitar Aceh dan menggunakan senjata standar yang digunakan GAM seperti AK-47 dan juga jenis senjata api.²⁷ Motivasi aksi perompakan

²³ Wawancara dengan Hasmirizal Lubis, Kepala Bidang Perencanaan Ekonomi dan Keuangan Bappeda Provinsi Sumatera Utara, di Belawan pada 24 Mei 2011.

²⁴ Wawancara dengan Zulkarnain, Kepala Dinas DKP Provinsi Sumatera Utara, di Belawan pada 24 Mei 2011.

²⁵ Wawancara dengan Wakil Direktur Polisi Air Provinsi Sumatera Utara, AKBP Tulus J. di Belawan pada 25 Mei 2011; Wawancara dengan Kepala Bagian Operasional Polisi Air Provinsi Sumatra Utara, AKBP RF Siringoringo di Belawan pada 25 Mei 2011.

²⁶ Wawancara dengan Komandan Lantamal-1, Laksmana Pertama Amri Husaini, di Belawan pada 26 Mei 2011; Wawancara dengan Asisten Intel Lantamal-1, Kolonel (L) Agus Irianto, di Belawan pada 26 Mei 2011.

²⁷ *Ibid.*

mereka pun tidak lebih hanya untuk mencari makan, karena sulitnya memperoleh pekerjaan pasca-persetujuan damai.²⁸

PENYELUNDUPAN SENJATA MELALUI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

Provinsi Kepulauan Riau merupakan salah satu pintu gerbang Indonesia ke mancanegara yang sangat rawan terhadap kasus-kasus penyelundupan senjata, karena posisi pulau-pulaunya yang tersebar luas dan terpencil, sehingga banyak 'jalur-jalur tikus' yang sulit diawasi oleh aparat keamanan. Luas wilayah Kepulauan Riau sebesar 252.601 km persegi, yang terdiri dari 95% lautan,²⁹ yang perbatasannya dikelilingi oleh negara tetangga, seperti Vietnam, Kamboja, Singapura, Malaysia, dan Brunei Darussalam. Kepulauan Riau juga dibatasi oleh laut dan selat, yakni Laut Cina Selatan, Selat Malaka, dan Selat Karimata, dengan sebanyak 40 persen dari 2.408 pulau besar dan kecil belum bernama, amat rawan terhadap ancaman keamanan yang datang dari luar kawasan, termasuk kegiatan penyelundupan senjata.

Kepulauan Natuna, adalah salah satu bagian dari wilayah Provinsi Kepulauan Riau, yang kaya sumber daya alam dan laut, selain sangat strategis, sekaligus rawan dari pemanfaatan kegiatan laut yang bertentangan dengan hukum dan kepentingan nasional. Sama halnya dengan kondisinya Pulau Nipah, yang juga merupakan salah satu pulau terluar, yang masih merupakan wilayah Batam dan berbatasan langsung dengan negara Singapura. Karena letaknya tepat di Selat Malaka, yang merupakan urat nadi lalu lintas perdagangan terpadat di dunia, yang menghubungkan Asia Barat dan Timur, dengan kepadatan kapal dagang sekitar 50 ribu yang lalu lalang setiap tahunnya,³⁰ maka rawan dari berbagai bentuk kejahatan transnasional, apalagi dengan

²⁸ Frekuensi perompakan di wilayah tugas Lantamal I mencapai 125 pada tahun 2009 dan 70 pada tahun 2010. Jadi masuk cukup tinggi. Lihat, Makalah presentasi Danlantamal I, Belawan, pada 2 Mei 2011.

²⁹ Website resmi pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, <http://www.kepri.go.id>, 1 Januari 2009, diakses pada 21 April 2011.

³⁰ Lihat "Jabatan Pangdam I/BB Diserahterimakan," website TNI, <http://server.tni.mil.id>, di-akses 21 April 2011.

kondisi pengamanan operasional Angkatan Laut RI yang terbatas personil dan peralatannya.

Menurut sumber Kementerian Pertahanan, Selat Singapura, Selat Malaka, dan Selat Sunda merupakan titik-titik rawan yang kerap dilaporkan sebagai sumber penyelundupan senjata api dan bahan peledak. Ketika konflik separtisme memuncak di Aceh, pihak TNI AL telah mengawasi penyelundupan senjata oleh kapal-kapal nelayan asing di perairan Selat Singapura dan Selat Malaka, yang diduga akan dibawa ke Serambi Mekah tersebut untuk mendukung gerakan separatist Gerakan Aceh Merdeka.³¹

Aparat keamanan yang termasuk dalam pemangku kepentingan Bakorkamla, yakni Bea-Cukai, telah 3 kali berhasil menangkap kapal yang menyelundupkan senjata api atau bahan peledak. Dalam kasus pertama, Kapal Fungka Sejahtera tertangkap mengangkut 75 ton bahan peledak ammonium nitrat pada November 2009. Kapal kedua, yaitu KLM Pratama, tertangkap mengangkut 60 ton pada Maret 2010. Sedangkan yang kapal ketiga, yakni KM Salbiana Jaya, ditangkap di perairan Laut China Selatan pada Desember 2010, dengan muatan 50 ton ammonium nitrat. Kapal tersebut diketahui berangkat dari Pasir Gudang, Malaysia, dengan tujuan Pulau Selayar Sulawesi Selatan, namun tertangkap setelah dicurigai dan dibongkar muatannya oleh Bea Cukai Kepulauan Riau.³²

Kompleksnya kasus-kasus penyelundupan di Provinsi Kepulauan Riau diungkapkan oleh Wakil Direktur Polisi Air Provinsi Sumatera Utara, AKBP Tulus J, dan Kepala Bagian Operasi, AKBP RF Siringoringo.³³ Kondisi demikian disebabkan oleh letak Provinsi Kepulauan Riau yang tersebar dan luas sebarannya. Juga, banyak pintu masuk ilegal atau pelabuhan tikus yang sulit dikontrol, apalagi dengan kondisi aparat dan dukungan alat kerja, terutama kapal-kapal patroli sebagai alat utama (alut), yang terbatas, termasuk fasilitas bahan bakar minyaknya (BBM). Tulus J, yang pernah bertugas di sana

³¹ Ismoko Widjaya, "Titik Panas Indonesia-Malaysia," *Vivanews*, <http://wap.vivanews.com/news/read/171252>, 16 Agustus 2010, diakses pada 21 April 2011.

³² "Bakorkamla akan Bahas Penyelundupan Bahan Peledak," *Antara*, 24 Desember 2010.

³³ Wawancara dengan Wakil Direktur Polisi Air Provinsi Sumatera Utara, Tulus J, dan Kepala Bagian Operasi, RF Siringoringo, di Belawan pada 25 Mei 2011.

membandingkan kondisi Provinsi Kepulauan Riau dengan Provinsi Sumatra Utara jauh lebih rawan dari kasus-kasus penyelundupan senjata. Dengan demikian upaya pengawasan seluruh wilayah kepulauan tersebut dari tindak pidana dimaksud menjadi jauh lebih sulit.³⁴

Sementara itu, Komandan Lantamal I, Laksamana Pertama Amri Husaini, mengatakan bahwa tantangan dan ancaman keamanan di wilayah perairan Provinsi Kepulauan Riau jauh lebih besar daripada yang dihadapi di sekitar wilayah perairan Provinsi Aceh Naggroe Darussalam. Hal ini dapat dilihat dari lebih banyaknya kasus-kasus yang terjadi dan besarnya gelar kekuatan Lantamal I di sana, yakni dengan 14 Patroli Keamanan Laut (Patkamla) di Lanal Tanjung Balai dan 7 Patkamla dan 2 kapal di Lanal Dumai, atau jauh lebih banyak dibandingkan dengan di Lanal Sabang, Lhoksumawe, dan Simeulue, yang masing-masing memiliki 6 Patkamla dan 2 kapal, 7 Patkamla dan 1 Patkamla.³⁵ Maraknya kasus penyelundupan, terutama pasca-penetapan Batam sebagai kawasan perdagangan bebas, dan luasnya wilayah pulau-pulau di sepanjang pantai yang sulit diawasi, namun mudah didarati kapal-kapal dari luar, membuat wilayah perairan Provinsi Kepulauan Riau sangat rawan atas kegiatan ekonomi ilegal ataupun kejahatan penyelundupan. Yang menjadi sasaran untuk diselundupkan, tidak hanya narkoba dan pakaian bekas, namun juga senjata api dan material (pupuk dan bahan-bahan kimia lain) yang dapat dibuat sebagai bahan peledak, yang dapat diperdagangkan ataupun untuk tujuan lebih buruk lagi, yakni aktifitas terorisme oleh aktor-aktor non-negara. Dalam hal ini, bisa lolosnya selama ini barang-barang selundupan seperti shabu-shabu dari pengawasan di negara tetangga menjadi pertanyaan.³⁶ Padahal diketahui, baik untuk memasukkan atau mengeluarkan barang-barang secara ilegal ke dan

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Bahan presentasi di Lantamal I, Belawan, pada 26 Mei 2011.

³⁶ Wawancara dengan Komandan Lantamal-1, Laksamana Pertama Amri Husaini, di Belawan pada 26 Mei 2011; wawancara dengan Wakil Komandan Lantamal-1, Kolonel Marinir Suprayogi, di Belawan pada 26 Mei 2011; wawancara dengan Asisten Intel Lantamal-1, Kolonel (L) Agus Irianto, di Belawan pada 26 Mei 2011; wawancara dengan Kepala Dinas Hukum Lantamal-1, Letkol (Laut) Leonard Marpaung, di Belawan pada 26 Mei 2011.

dari Malaysia, tidaklah mudah karena sangat ketatnya sekali kontrol bea-cukai dan pabean di sana, di samping juga imigrasinya.

PENYELUNDUPAN SENJATA MELALUI BANDARA SOEKARNO-HATTA

Bandara internasional Soekarno-Hatta juga merupakan wilayah yang menjadi sasaran dan transit penyelundupan senjata api dan bahan peledak. Letak bandara di tengah wilayah Kepulauan Indonesia membuatnya menarik bagi para penyelundup senjata api dan bahan peledak, karena memudahkan akses bagi penyebarannya, ke wilayah-wilayah di mana konsumen akhir tinggal. Selama tahun 2010, misalnya, menurut Kapolres Bandara, Kombes T. Sihombing, polisi telah menangani 17 kasus berkaitan dengan senjata api, *air softgun*, dan peluru tajam.³⁷ Dari kasus itu, termasuk di antaranya kasus 105 butir peluru tajam ukuran 9 mm jenis *luger liier* dan *belot* dengan tersangka seorang warga Malaysia. Disamping itu, temuan penyelundupan senjata api jenis *pietro bareta* orisinil buatan AS kaliber 45 mm. Kedua jenis temuan itu adalah hasil pengeledahan aparat keamanan bandara dari penumpang yang tiba di bandara Soekarno-Hatta.

Selain itu, terdapat temuan hasil pengeledahan kargo yang dikirimkan masuk ke Indonesia. Dilaporkan, ratusan senjata api telah dikirimkan melalui paket, yang terdiri dari 100 pucuk senjata merek *Black Guard SS*, 300 pucuk senjata listrik kejut merek *Raysun XI*, 1.000 butir amunisi peluru senjata gas (*gas gun bullet*), dan 7.300 *electrode cartridge probe*. Sebelumnya, barang selundupan paket senjata api jenis *Bareta CZ 83* kaliber 9 mm P.A. *Rubber*, dengan nomer seri A049936 keluaran *Czech Republic* pernah dicegah aparat keamanan bandara. Senjata api itu berhasil digagalkan diterbangkan lewat fasilitas kargo pesawat Sriwijaya Air, dengan dikemas dalam kotak *handphone* ukuran 25 x 15 cm.

³⁷ Ayu Cipta, "Polres Bandara Soekarno-Hatta Tangani 17 Penyelundupan Senjata Api di 2010," *Tempo Interaktif*, <http://www.tempointeraktif.com/hg/kriminal/2010/12/31>, 31 Desember 2010, diakses 21 April 2011.

PENYELUNDUPAN SENJATA MELALUI JALUR FILIPINA SELATAN

Jalur perairan Filipina Selatan-Sulawesi Utara dikenal sebagai jalur lama penyelundupan senjata api. Ketika beberapa wilayah Indonesia di Barat, Tengah dan Timur sedang bergolak pada awal era reformasi, jalur perairan ini banyak dimanfaatkan untuk memasukkan senjata api. Delapan tersangka penyelundup senjata api, yang seluruhnya warga Sulawesi Utara, telah ditangkap oleh Polres Sangihe Talaud. Mereka berusaha memasukkan senjata api dari General Santos City, Filipina Selatan, ke Sulawesi Utara. Dari mereka, disita 2 pucuk pistol FN, 3 pistol model S&W kaliber 38 mm, 11 senjata laras panjang, dan 170 butir peluru. Empat tersangka ditangkap di atas kapal motor Daya Sakti sewaktu akan memasuki pelabuhan Bitung pada 22 Februari 2000. Sedangkan 4 lainnya ditangkap dalam perjalanan antara Pulau Buang dan Tinakareng, Sangihe Talaud pada 24 Februari 2000. Penyelundupan senjata api ini dapat segera dilakukan berkat laporan masyarakat di Pelabuhan Bitung dan Sangihe Talaud. Berdasarkan pengakuan tersangka, senjata-senjata api itu akan dikirim ke Maluku karena ada pesanan pihak tertentu.³⁸

Sebelum keberhasilan penangkapan ini, dikabarkan sudah ada senjata yang dikirim secara ilegal.³⁹ Jalur Mindano (Filipina Selatan)-Sulawesi Utara dikenal rawan untuk tindak kejahatan penyelundupan senjata. Diketahui, sejak abad 15-16, jalur perairan ini telah digunakan untuk kegiatan perniagaan tradisional dan regional. Barang-barang kelontong, tekstil, dan hasil bumi banyak diperniagakan di sana oleh penduduk asal berbagai negara, terutama asal Sulawesi dan Filipina sejak dulu, dan elektronik pada masa sekarang. Ketika konflik marak di wilayah Filipina Selatan dan Indonesia, senjata api menjadi komoditi yang menarik diperdagangkan secara gelap. Karena konflik di daerah asalnya, banyak warga yang menetap sementara di Mindano Selatan, di Pulau Balud dan Saranggane, lalu kembali ke Halmahera membawa senjata api. Langkah membawa senjata api terkait pula

³⁸ Landy Wowor, "Senjata Selundupan: Senjata Lewat Jalur Lama," *Gatra*, No. 18/VI, 18 Maret 2000: <http://www.gatra.com/VI/18/NAS2-18.html>.

³⁹ *Ibid.*

dengan upaya melindungi diri ketika mereka ingin kembali ke daerah asal yang masih dilanda konflik.

Sejak lama di wilayah Filipina Selatan, senjata api bebas diperdagangkan namun, sejak pertengahan tahun 1980-an, Pemerintah Filipina menertibkannya.⁴⁰ Di luar itu, yang berlangsung adalah perdagangan gelap senjata api. Untuk menghentikan kegiatan jaringan penyelundup senjata api, Polda Sulawesi Utara melakukan kerja sama dengan Pemerintah Filipina melalui Konjen-nya yang ada di kota Manado. Konjen Filipina yang mantan polisi telah memudahkan dilakukannya kerja sama untuk menghentikan aksi penyelundupan yang terjadi melalui wilayah perairan perbatasan kedua negara. Ketegasan Polda Sulawesi Utara, yang didorong oleh upaya untuk meredam konflik di Maluku, telah membantu secara signifikan upaya memberantas aksi penyelundupan senjata api.

Dewasa ini, setelah konflik komunal berakhir di Aceh, Maluku dan Poso, kegiatan penyelundupan senjata menurun. Masih adanya aksi-aksi terorisme yang dilakukan aktor non-negara, seperti di Poso, wilayah Sulawesi Tengah, menyebabkan senjata api sebagai barang yang tetap dibutuhkan untuk diselundupkan. Penangkapan secara sporadis selama ini telah berhasil dilakukan, lewat operasi, penggeledahan dan penyitaan, sekalipun tidak dalam frekuensi yang sering. Tetap rawannya jalur perairan Filipina Selatan-Sulawesi Utara dari aksi kemungkinan penyelundupan senjata api diakui kalangan aparat keamanan, yakni Polisi Air dan AL (Lantamal), dan juga kalangan awam, seperti nelayan.⁴¹ Karena itulah pihak Lantamal telah merencanakan membangun pangkalan angkatan laut (lanal) di perairan perbatasan (dengan Filipina) terluar, yakni di Melonguane, di Kabupaten Kepulauan Talaud. Langkah ini dinilai penting untuk mendekatkan pengawasan perbatasan. Selama ini Lantamal VIII kesulitan untuk melakukan kordinasi pengawasan untuk perairan perbatasan terluar melalui Kota Manado, khususnya untuk peng-

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Rangkain wawancara dengan kalangan nelayan Antra, Polisi Air, dan Lantamal masing-masing di Manado, Bitung, dan Manado pada 4, 6 dan 7 Juli 2011, .

amanan wilayah Laut Talaud yang berbatasan dengan Filipina Selatan.⁴²

Senjata-senjata selundupan asal Filipina Selatan mengalir masuk ke wilayah Kepulauan Maluku, menjangkau hingga Provinsi Maluku, yang kemudian dimekarkan dengan provinsi baru, yaitu Maluku Utara. Senjata-senjata selundupan itu masuk melewati pulau-pulau kecil di Provinsi Sulawesi Utara, sebelum masuk jauh ke wilayah perairan kedua provinsi di Kepulauan Maluku.⁴³ Konflik primordial yang melebar dari Ambon hingga ke kawasan Tobello, Galela, Loloda, Wasela, Halmahera (Utara, Timur dan Selatan), Ternate, Tidore dan sebagainya telah membuat lalu lintas senjata gelap marak menuju ke berbagai wilayah tersebut.⁴⁴ Banyaknya pulau-pulau kecil tersebar di sekitar kedua provinsi di bagian terluar Indonesia Timur yang dekat dengan Samudera Pasifik itu, membuat aparat keamanan, terutama AL, sulit mengawasi, apalagi mencegahnya di laut dalam perjalanan ketika senjata-senjata gelap dikirim.⁴⁵ Begitu pula dengan terbatasnya kapasitas yang dimiliki aparat keamanan laut Indonesia, yang bertanggung jawab atas wilayah perairan itu.⁴⁶ Dengan masih lemahnya mentalitas oknum aparat negara yang menjaga keamanan di kawasan perairan tersebut, karena masih dijumpainya oknum-oknum yang melanggar disiplin, kawasan jalur perairan di perbatasan Filipina Selatan hingga Provinsi Maluku Utara ini tetap rawan dari kegiatan lalu-lintas senjata api gelap.⁴⁷ Itulah sebabnya tindakan razia

⁴² "TNI AL Bangun Pangkalan di Melonguane," *Kompas*, 19 Juli 2011: 2.

⁴³ Wawancara dengan Sekda Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011.

⁴⁴ Wawancara dengan Muhamad Sadri, Redaksi Pelaksana *Maluku Post*, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 17 Juli 2011; Wawancara dengan Faisal Jalaluddin, Redaksi Pelaksana *Maluku Post*, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 17 Juli 2011.

⁴⁵ Wawancara dengan Dr. Marwan, SE, MSi, Dosen FE Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011; Wawancara Abdul Kadir Bubu, Dosen FH Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011; Wawancara dengan Mahmud Haji Umar, Dosen FH, Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011; Wawancara dengan Salmid Janidi, Dosen FH, Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011.

⁴⁶ Wawancara dengan para perwira Lantamal di Manado, Sulawesi Utara, pada 7 Juli 2011.

⁴⁷ Wawancara dengan Muhamad Sadri, Redaksi Pelaksana *Maluku Post*, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 17 Juli 2011; Wawancara dengan Faisal Jalaluddin, Redaksi Pelaksana *Maluku Post*, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 17 Juli 2011.

dan pemusnahan senjata api ilegal, termasuk yang rakitan, tetap diperlukan diteruskan, agar kondisi keamanan domestik (lokal) tetap terkendali.

Pihak kepolisian Provinsi Maluku Utara, yang wilayah perairannya juga rawan dari kasus penyelundupan senjata api, mengakui kondisi ini. Dari keterangan yang diperoleh langsung dari mereka melalui wawancara diinformasikan pihak kepolisian sekitar 6 bulan belakangan di awal tahun 2011 ini berhasil menyita 6 senjata api ilegal yang dibawa nelayan Filipina dengan menggunakan perahu tradisional mereka.⁴⁸ Di luar itu, yang sering dijumpai adalah kasus-kasus pencurian ikan (*illegal fishing*) dan penyelundupan miras, minuman keras tradisional asal Manado,⁴⁹ yang mudah menyulut munculnya tawuran antar-warga kampung/kota dan kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Keterbatasan alat kerja, terutama kapal-kapal cepat yang memadai kapasitasnya, dan personil dikatakan sebagai penyebab sulitnya mendapatkan temuan lebih banyak atas berbagai kasus penyelundupan yang terjadi. Pihak TNI, Korem 152 Baabullah, dalam hal ini juga mengatakan tahu adanya informasi mengenai senjata-api selundupan tersebut, walaupun belum melihat secara langsung hasil temuan atau sitaan itu, mengingat tugas mereka hanya menyangkut (ancaman) di matra darat.⁵⁰

Ketika konflik horizontal (primordial) tengah berkecamuk, misalnya pada 30 Mei 2000, satuan marinir berhasil menggagalkan senjata api, pistol, dan amunisi dari berbagai jenis ke Maluku Utara, yang berupaya dimasukkan melalui dermaga ferry Bastiong, Ternate. Jumlah yang berusaha diselundupkan terdiri dari 2 pucuk M-16, 11 pucuk pistol FN-45, 10 *magazine* M-16, 532 butir peluru pistol, dan 296 butir peluru M-16.⁵¹ Pemasokan senjata api secara ilegal itu kian

⁴⁸ Wawancara dengan Wakapolda Provinsi Maluku Utara, Kombes Drs. Krido S, MM, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 20 Juli 2011.

⁴⁹ Wawancara dengan Dirkrimum Polda Provinsi Maluku Utara Kombes Rivai Sinambela, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 20 Juli 2011.

⁵⁰ Wawancara dengan Danrem 152 Baabullah, Kol. (Inf), Widhagdo SW, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 19 Juli 2011; Wawancara dengan Kasrem 152 Baabullah, Letkol (Kav), Ade Wihanto, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 19 Juli 2011; Wawancara dengan Kasie Intel Korem 152 Baabullah, Mayor (Kav), Donova di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 19 Juli 2011.

⁵¹ "Korban Meninggal Akibat Pertikaian di Galela Diperkirakan Ratusan Jiwa," *Antara*, 31 Mei 2000, Muslims News World Online.

meresahkan masyarakat yang tengah dilanda konflik. Dua bulan kemudian, tepatnya, 26 Juli 2000, di perairan Teluk Ambon, aparat Darurat Sipil di Maluku berhasil menggagalkan penyelundupan senjata yang dilakukan orang-orang RMS, dengan menumpang Kapal Pelni, KM Dobonsolo. Dari penggeledahan, berhasil disita 15 pucuk senjata organik, 200 granat tangan, dan ribuan peluru.⁵²

Aparat sebelumnya, telah mencurigai nakhoda kapal yang tidak mau merapatkan kapalnya di pelabuhan AL Halong, namun hanya mau berhenti di tengah pelabuhan dekat Hative Besar, dalam 1 bulan terakhir. Menurut aparat keamanan upaya, penyelundupan ini telah dilakukan berulang kali, dengan jumlah senjata selundupan yang lebih banyak berhasil disita kali ini.⁵³ Senjata jenis M-16 dari Ambon diduga pula ada yang berasal dari gudang senjata Brimob yang dibobol di Ambon dalam konflik tahun pasca-1998. Sedangkan senjata jenis AK-47 sudah dapat dipastikan asal selundupan dari wilayah perbatasan perairan Indonesia-Filipina Selatan, masuk melalui Miangas.⁵⁴ Pada tahun 1999, telah berkembang rumor adanya kapal dari Jakarta yang membawa 12 peti kemas yang membawa senjata api dan amunisi, yang dikabarkan disimpan di Pulau Hutumury dan Pulau Seram. Senjata-senjata tersebut diperkirakan asal Israel, Belgia dan Belanda, di antaranya senjata laras panjang jenis PNC-1.⁵⁵

Dalam peristiwa konflik komunal yang pecah lagi antara kelompok masyarakat Muslim dan Kristen di Ambon pada 11 September 2011 (satu dasawarsa sesudahnya), belum dijumpai kasus-kasus senjata api yang masuk dari luar wilayah Kepulauan Maluku, termasuk yang diselundupkan lewat jalur laut yang banyak pintunya di Ambon.⁵⁶ Namun, aparat keamanan tetap mewaspadaai penggunaan senjata api dalam konflik, termasuk senjata standar militer, mengingat

⁵² "RMS Menyelundupkan Amunisi," 27 Juli 2000, MHI, [http://jannah.itgo.com/ambon/22-30%20juli 2000htm](http://jannah.itgo.com/ambon/22-30%20juli%202000htm).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Aldi Gultom, "Senjata Api Perampok Bersal dari Sisa Konflik Ambon dan Aceh," *Rakyat Merdeka Online*, 20 Agustus 2010, <http://www.rakyatmerdekaonline.com/news.php?id=1701>.

⁵⁵ "Ada Senjata di antara Huru-hara," *Tajuk.com*, 7 Oktober 1999, [http://www.tajuk.com/edi-si16th2/fokus/fokus04/fokus content.html](http://www.tajuk.com/edi-si16th2/fokus/fokus04/fokus%20content.html).

⁵⁶ Wawancara dengan Kol. (Mar) Bambang H., Wadan Lantamal IX Ambon pada 22 September 2011 di Ambon.

senjata-senjata standar yang diperoleh dari serbuan salah satu pihak yang berkonflik ke markas Brimob pada konflik sebelumnya (periode pertama), tidak seluruhnya kembali.⁵⁷ Kerusakan dapat segera dihentikan, dan situasi keamanan dapat segera dikendalikan, sehingga pasca-konflik periode kedua ini belum ditemukan senjata api yang diselundupkan seperti di periode berlangsungnya gelombang kerusakan pertama. Juga, sekalipun ada kelompok masyarakat luar yang dicegah masuk, namun mereka hanya berusaha memasukkan senjata tajam, seperti parang dan golok, yang dibungkus seperti alat-alat pertanian. Pembawanya calon milisi salah satu kelompok, asal Tulungagung, yang berusaha masuk menggunakan pelabuhan yang sama di masa lalu seperti Surabaya.⁵⁸ Sementara itu, razia yang dilakukan aparat kepolisian di berbagai daerah yang beredar atas pesan SMS yang berupaya menghasut untuk melakukan jihad, terutama terhadap para calon penumpang di berbagai pelabuhan ke wilayah tujuan Ambon, berhasil digagalkan atas pengiriman milisi secara massal dan barang-barang selundupan jenis senjata tajam,⁵⁹

Tidak hanya di jaman perang kemerdekaan (Perang Dunia II) dan sesudahnya, bahkan di masa sekarang, para pahlawan dan pejuang kemerdekaan Indonesia serta aparat keamanan laut Indonesia memiliki keterbatasan untuk mengontrol wilayah perairan dan jajaran pulau-pulau yang tersebar di Utara Provinsi Sulawesi Utara dan Maluku. Tidak heran dalam masa Perang Dunia II dan upaya mempertahankan kemerdekaan RI, pelaku gerakan separatis dan penjajah dan negara asing, sulit dicegah masuk ke wilayah ini untuk menguasainya. Para pengikut Permesta, angkatan laut pemerintah kolonial Belanda dan sekutu di bawah pimpinan AS dan Australia, sebagaimana pasukan Jepang berusaha masuk ke wilayah RI melalui pulau terluar di Provinsi Maluku Utara, yakni Morotai, sebagai batu loncatan (*stepping stone*) mereka untuk masuk ke dan menguasai

⁵⁷ Wawancara dengan Kol. Nazaruddin, Danrem 151/Binaiya, Provinsi Maluku pada 23 September 2011 di Ambon.

⁵⁸ Siaran TVRI pada 15 September 2011.

⁵⁹ Wawancara dengan Kombes Nasan Hutahaen, Direktur Intelkam, Harianto Kabag Analisa Direktorat Intelkam, dan perwira intel Direktorat Intelkam Polda Maluku pada 20 September 2011 di Ambon.

Indonesia, serta negara-negara Asia Pasifik dan Asia Timur, seperti Jepang, Korea, Taiwan, dan Hong Kong, serta Australia dan negara-negara Pasifik Selatan, seperti PNG, Vanuatu, Fiji, Kiribati dan lain-lain.⁶⁰

NEGARA ASAL PENYELUNDUPAN

Mabes Polri telah berupaya melakukan penyelidikan awal negara asal penyelundupan. Seperti dikatakan Wakil Kepala Divisi Humas Mabes Polri, Brigjen Soenarko D. Ardanto, dari kasus yang pernah ditangani Mabes Polri, diketahui asal senjata selundupan dari Thailand. Para pembeli yang membawa senjata api ilegal ke Indonesia biasanya melakukan transaksi di Perairan Pulau Adang, Thailand.⁶¹

Menurut data Biro Analisis di Badan Inteljen Keamanan Mabes Polri, selama tahun 2003, dari 8 Polda di Indonesia, terdapat 247 kasus senjata api ilegal, namun hanya 39 kasus yang merupakan selundupan. Ini artinya, banyak kasus yang lolos dari pengawasan aparat kepolisian dan bea-cukai. Dari 247 kasus itu, telah berhasil disita sebanyak 365 pucuk senjata api, yang sebagian besarnya adalah senjata api laras pendek dan panjang buatan Eropa, seperti Walther, Wesem, Sport Waffen, Armes, Remington, Browning AK-47, AK-17 dan Makarov.⁶²

Thailand Selatan telah diidentifikasi sebagai sumber senjata selundupan, mengingat letaknya yang dekat dengan perbatasan perairan pulau-pulau terluar Indonesia. Bagi pemerintah Thailand sendiri wilayah tersebut masih sulit dikontrol oleh aparat keamanannya sampai sekarang ini karena merupakan basis gerakan separatis, yang belum sepenuhnya dikuasai mereka. Selain itu, Thailand Selatan juga berdekatan dengan negara Kamboja, negara yang belum lama menyelesaikan perang saudara dan konflik berkepanjangan, sehingga banyak senjata-senjata eks-konflik yang luput dari kontrol pemerintah domestik dan diperjualbelikan.

⁶⁰ Wawancara dengan Sultan Ternate, Mudaffar Sjah di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 18 Juli 2011.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

Baik di bekas wilayah konflik separatisme Aceh atau bekas konflik-konflik sektarian Maluku dan Poso, senjata-senjata yang beredar dan digunakan pihak-pihak yang bertikai, termasuk yang telah digunakan dalam melawan aparat keamanan selama ini, sumbernya tetap sama, yaitu dari Thailand Selatan, Filipina Selatan, dan Kamboja. Kepala Divisi Humas Mabes Polri, Irjen Iskandar Hasan, yang pernah ke wilayah Thailand Selatan, menengarai besarnya kemungkinan senjata-senjata asal wilayah itu yang dimanfaatkan oleh bekas pihak-pihak yang bertikai untuk diperdagangkan demi meraih keuntungan finansial.⁶³

Selain Thailand Selatan, sumber pasokan senjata selundupan adalah Filipina Selatan, yang juga tengah mengalami konflik separatis dan sektarian. Bahkan, lebih luas lagi kawasan itu telah berkembang menjadi tempat atau *safe haven* bagi para aktor non-negara atau kelompok teroris lintas-kawasan, di luar MNLF, MILF, yaitu mereka yang diidentifikasi sebagai Kelompok Al-Qaeda Asia Tenggara. Wilayah yang berbentuk kepulauan dan menjorok ke dalam telah menyulitkan aparat keamanan domestik dan negara lain sulit menjangkau dan mengontrol mereka, namun sebaliknya sangat ideal bagi para penyelundup karena letaknya saling terhubung dengan wilayah-wilayah terluar kepulauan Indonesia dan langka dari patroli keamanan lintas negara.

Untuk senjata-senjata ilegal yang masuk melalui Filipina Selatan, kasusnya terus terjadi pasca-konflik separatis dan komunal (primordial) di Aceh, Poso dan Ambon. Pada 5 Juli 2011 diberitakan, polisi anti-teror telah menangkap 7 orang yang diduga terlibat jaringan penyelundupan dan perdagangan senjata api yang dipasok melalui jalur pelayaran Tawau (Malaysia), Nunukan, Kalimantan Timur, Palu dan Surabaya.⁶⁴ Pelakunya selama ini terlibat tindak pidana terorisme di Surabaya dan Jakarta. Di Surabaya berhasil ditangkap 2 orang, sedangkan di Jakarta 5 orang. Terdapat 1 pucuk M-16, 5 pucuk FN, dan 1 mitraliur sebagai barang bukti senjata api yang disita di Surabaya,

⁶³ Ismoko Widjaya dan Eko Huda S, "1000 Pucuk Senjata Eks GAM Masih Beredar," *Vivanews*, 25 September 2010, <http://nasional.vivanews.com/news/read/179511-30-persen-senjata-ek...>

⁶⁴ "Dibongkar Jaringan Pemasok Senjata," *Kompas*, 6 Juli 2011: 2.

dan 2 pucuk M-16 yang berhasil disita di Jakarta.⁶⁵ Banyaknya tersedia senjata dari berbagai jenis yang dapat dibeli secara bebas di wilayah Filipina Selatan yang berbatasan langsung dengan perairan di pulau-pulau utara Sulawesi telah ditangani oleh pihak Polisi Air, terutama Lantamal VIII, yang rentang kendali tugasnya mencakup wilayah tersebut, bahkan sampai ke Nunukan dan Tarakan.⁶⁶ Di wilayah perairan utara Kepulauan Sulawesi, penyelundupan senjata lebih rawan terjadi (masuk) melalui pelabuhan-pelabuhan Kelas IV di sekitar pulau terluar, seperti Marore, yang berbatasan langsung dengan Filipina Selatan, wilayah pemasoknya.⁶⁷ Jalur lintas Filipina Selatan ke pulau-pulau di bagian terluar di utara Kepulauan Sulawesi amat rawan untuk dipakai sebagai jalur lintas penyelundupan senjata dan transit para anggota kelompok radikal di Indonesia dalam aktifitas terorisme mereka dengan jaringan mereka yang sudah terbentuk dan tersebar di kawasan Asia Tenggara.⁶⁸

Sampai pada tahun 2003, terlacak 2 tempat pemasokan senjata api ilegal yang mencolok, yaitu di daerah Solo (Jawa Tengah) dan di Pulogadung (Jakarta). Namun, berbeda dengan senjata api yang biasa disuplai ke beberapa daerah konflik, yang biasanya diperoleh dari Kampuchea melalui Thailand dan Filipina, senjata api di 2 tempat itu diduga berasal dari negara bekas Yugoslavia dan Israel.⁶⁹ Di daerah Solo sempat dilaporkan bahwa terdapat sekitar 400 pucuk senjata api laras panjang, walaupun polisi gagal menemukannya. Di Pulogadung, polisi telah menemukan 8 peti berisi 50 pucuk senjata api laras panjang jenis AK-47 dan Uzi, serta 57 pucuk pistol.⁷⁰ Senjata api tersebut bisa masuk ke Indonesia melalui pelabuhan Tanjung Priok.

⁶⁵ Keterangan Kabag Penerangan Umum Polri, Kombes Boy Rafli Amar, *ibid.*

⁶⁶ Penjelasan dan wawancara dengan Polisi Air dan Lantamal VIII masing-masing di Bitung dan Manado pada tanggal 5 dan 7 Juli 2011. Di Nunukan/Tarakan terdapat Lanal yang berada di bawah pengendalian dan tanggung jawab Lantamal VIII.

⁶⁷ Wawancara dengan pihak Adpel dan Pelindo Bitung, di Bitung pada 6 Juli 2011.

⁶⁸ Penjelasan dan wawancara dengan pihak Lantamal VIII di Manado pada tanggal 7 Juli 2011.

⁶⁹ Riza Sofyat dan Budi Supriyantoro, "Senjata Ilegal di Jakarta," *Majalah Trust*, .com, [http:// www.majalahtrust.com/verboden/verboden/503.php](http://www.majalahtrust.com/verboden/verboden/503.php).

⁷⁰ *Ibid.*

MOTIVASI PENYELUNDUPAN SENJATA

Lemahnya penegakan hukum diperparah oleh lemahnya koordinasi antar aparat yang berwenang dalam mencegah dan menangani kasus-kasus yang merupakan tantangan bagi negara kepulauan seperti Indonesia, sebagaimana diakui oleh Jaleswari Pramowardhani dari LIPI dan Abdul Hamid dari LSM Kiara, yang keduanya banyak mengamati persoalan-persoalan negara maritim.⁷¹ Kondisi seperti ini dihadapi oleh Indonesia dalam merespons masalah penyelundupan senjata. Kekurangpekaan terhadap ancaman yang datang dari matra laut dan pengembangan sektor kelautan telah membuka peluang bagi terjadinya berbagai bentuk kejahatan transnasional. Karena cara pandang seperti ini yang belum berubah dalam Orde Reformasi, yang masih berorientasi ke matra darat dan belum memperlihatkan prioritas atau berganti ke paradigma laut, sekalipun Panglima TNI pernah dijabat oleh 2 orang perwira tinggi AL, selain Indonesia telah memiliki seorang Menteri Kelautan asal TNI-AL,⁷² para pelaku kejahatan penyelundupan senjata melihat peluang yang besar untuk terus melakukan kegiatannya dengan pelaku dan modus lama atau pun baru.

Maraknya konflik-konflik di berbagai daerah, terutama separatis dan sektarianisme sejak reformasi politik bergulir tahun 1998, telah meramaikan pula bisnis jual-beli senjata api gelap, termasuk yang berasal dari kegiatan penyelundupan. Berkembangnya rasa tidak aman di masyarakat pasca-krisis moneter, meningkatnya permintaan senjata api oleh pihak-pihak yang berkonflik di wilayah-wilayah yang dilanda kerusuhan atau konflik, adanya perbedaan yang mencolok antara harga senjata resmi dan ilegal, lemahnya kontrol atau pengawasan atas peredaran dan pemakaian senjata api selundupan, dan lemahnya kontrol pemilikan senjata aparat kian menambah faktor penyebab atau motivasi aksi-aksi penyelundupan senjata. Sementara itu, maraknya penyelundupan senjata api dari kawasan Selatan Fili-

⁷¹ Tanya jawab dalam diskusi dengan keduanya dalam FGD di P3DI pada 31 Maret 2011.

⁷² Ini merupakan warisan sejarah politik selama berabad-abad lamanya setelah runtuhnya pusat-pusat kerajaan maritim di Indonesia, yang kemudian digantikan dengan kerajaan-kerajaan agraris yang berpusat di pedalaman, yang sangat *inward looking*.

pina dan Thailand ke wilayah Aceh ketika konflik separatisme tengah memanas di sana dibenarkan oleh Abriadi dari Badan Kordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla).⁷³

Dari bekas wilayah konflik separatisme di Aceh, misalnya, harga sebuah senjata api, dulu diperjualbelikan dengan harga yang cukup tinggi, yaitu sekitar Rp. 30-40 juta setiap pucuknya.⁷⁴ Ketika konflik usai, mereka berupaya menjual senjatanya kembali kepada siapa saja, agar kembali modal. Luputnya pengawasan ini dari perhatian *peace makers* di Aceh, telah menyulitkan upaya mengembalikan keamanan Aceh dan menjaga keamanan wilayah Indonesia dari dampak peredaran senjata-senjata api hasil selundupan dari bekas wilayah konflik, secara maksimal. Dari Aceh saja, diperkirakan terdapat sekitar 1000-1500 pucuk senjata yang masih beredar. Ini belum termasuk yang belum di data dari bekas wilayah konflik di Maluku dan Poso.⁷⁵

Kesenjangan harga antara senjata selundupan dan lokal pada waktu konflik muncul di banyak daerah, telah mendorong maraknya kasus-kasus penyelundupan senjata. Ketika konflik Aceh sedang memanas, misalnya harga sepucuk senjata laras panjang AK-47 ilegal mencapai Rp 40 juta. Padahal, di pasar gelap Mindanao, Filipina Selatan, harganya hanya sekitar Rp 5 juta.⁷⁶ Untuk pasokan senjata pun tidak sulit, karena lemahnya kontrol birokrasi keimigrasian Filipina, yang letaknya berdekatan dengan wilayah Sulawesi Utara. Dengan modal rokok dan sejumlah uang Peso pun mudah untuk memasukkan senjata keluar dari wilayah Filipina Selatan itu.

Selanjutnya, senjata diangkut dengan kapal laut dan diselundupkan lewat jalur General Santos-Sangir Talaud-Bitung, Sulawesi Utara. Dari rute ini, senjata diselundupkan dan disebar ke seluruh wilayah konflik di Indonesia yang membutuhkannya. Ketika konflik sektarian dan separatist memanas di Ambon dan Poso, jalur selundupan itu begitu hidup, sehingga Mindanao menjadi surga bagi peredaran dan suplai senjata ilegal bagi kedua kelompok yang bertikai, terutama dari kalangan Muslim dan Kristen. Sebagaimana diungkap oleh sumber

⁷³ Wawancara dengan Abriadi di Kantor Bakorkamla pada 21 April 2011 di Jakarta.

⁷⁴ Widjaya dan Huda S, 2010, *loc.cit.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Nugroho dan Patria, *loc.cit.*

dari seorang anggota Mujahidin Kompak, bahwa kelompok jihad seperti Jamaah Islamiyah (JI), Mujahidin Kompak, Laskar Jundulah, Darul Islam wilayah Banten membelanja senjata di wilayah Filipina Selatan tersebut.⁷⁷ Demikian pula dengan kelompok lawan mereka (merah) dalam konflik di Ambon. General Santos diketahui sebagai kota paling Selatan di Pulau Mindanao, pulau yang berbatasan langsung dengan wilayah Sangir Talaud, Sulawesi Selatan, dengan penduduk sekitar 19 juta jiwa, dengan sebanyak 5 juta diantaranya Muslim. Perilaku korup aparat keamanan dan birokrasi di wilayah Filipina Selatan dan kebutuhan warga sipil akan uang, telah membuat harga senjata begitu murah di sana. Sepucuk senjata M-16 asal AS, misalnya, bisa dibeli dengan harga 30 ribu Peso atau sekitar Rp 6 juta sampai 45 ribu Peso atau sekitar Rp 9 juta, termasuk 8 buah magazin dan rompinya, dengan melihat kondisi senjata tentunya.⁷⁸

Kasus-kasus penyelundupan senjata di masa lalu yang terjadi melalui perairan Sulawesi Utara yang berbatasan langsung dengan Filipina (Selatan) sulit dilepaskan dari kondisi keterbelakangan (kemiskinan) atau kesulitan hidup yang dihadapi nelayan pada umumnya. Motif ekonomi mendesak mereka untuk membawa apa saja dari wilayah yang tidak stabil di negara tetangga itu ke wilayah yang tengah bergolak di Indonesia. Tokoh nelayan sendiri tidak menutup mata terhadap kemungkinan berlangsungnya kasus-kasus seperti ini di masa lalu.⁷⁹ Begitu pula dengan aparat keamanan, yang juga melihat motif lain, yakni perjuangan ideologis, dengan dapat dibawanya senjata secara langsung oleh anggota kelompok radikal yang memang telah mempunyai jaringan yang kuat dengan kelompok serupa di wilayah Filipina Selatan. *Modus operandi* untuk dua motif yang berbeda ini sama, yaitu menggunakan kapal-kapal kecil dengan singgah atau memanfaatkan jalur pelayaran melalui banyak pulau kecil yang tersebar di utara perairan Sulawesi Utara di antara Kabupaten Sangir, Talaud, Marore dan Miangas.⁸⁰

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Wawancara dengan Dr. Rignolda Djamaluddin, Ketua Antra (Asosiasi Nelayan Tradisional Sulut), di Manado pada tanggal 4 Juli 2011.

⁸⁰ Penjelasan dan wawancara dengan Polisi Air di Bitung dan Lantamal VIII di Manado, masing-masing pada tanggal 5 dan 7 Juli 2011.

Dari sini para pelaku berupaya lolos dari pengawasan dan pengejaran aparat keamanan, terutama patroli AL, yang kapasitas alatnya terbatas, dan membawa senjata ke arah Tawau, perbatasan Malaysia-Indonesia, Sebatik, Nunukan, dan masuk ke Kalimantan melalui Tarakan dan pulau-pulau kecil di sekitarnya.⁸¹ Belakangan telah tertangkap, pada 5 Juli 2011, jaringan terorisme yang berencana menyerang langsung kantor-kantor dan aparat kepolisian. Mereka yang tertangkap itu diduga berhubungan dengan kelompok pejuang/pemberontak radikal di Filipina untuk memasok senjata, termasuk senjata berperedam suara untuk melaksanakan rencana rangkaian pembunuhan (*assassination*) terhadap aparat kepolisian yang mereka anggap sebagai penguasa jahat (*thogut*). Para pelaku telah ditangkap di Jakarta dan Surabaya. Dari mereka telah disita 1 pucuk senjata api jenis M-16, 5 pucuk senjata api jenis FN, dan 1 mitraliur.⁸²

Selanjutnya ada yang membawanya terus ke Aceh melalui perbatasan laut Malaysia-Indonesia di sekitar Pulau Sumatra dan Kepulauan Riau. Begitu pula, dari perairan di Sulawesi Utara ada yang membawa senjata masuk ke pedalaman, melalui pulau-pulau kecil hingga ke pedalaman Sulawesi, sampai ke wilayah konflik primordial, di Poso. Jika tidak, dari perairan di utara Sulawesi, senjata gelap yang dibeli dari wilayah Filipina Selatan, atau eks-MNLF dan MILF, dibawa oleh pengikut kelompok radikal ke Kepulauan Maluku dan Maluku Utara, masuk dan melewati Halmahera, Ternate, Tidore dan seterusnya. Di luar senjata, diketahui selama ini bahan-bahan kimia untuk pupuk dan bom ikan rawan untuk dibawa masuk secara ilegal. Tentu saja bahan-bahan berbahaya tersebut dapat diracik dan dipergunakan sebagai bahan peledak untuk tujuan terorisme dan aksi-aksi kekerasan (konflik) komunal.⁸³

Kasus-kasus penyelundupan senjata gelap yang marak masuk dari Filipina Selatan ke Provinsi Maluku --yang kemudian juga berkembang menjadi Provinsi Maluku Utara-- ketika konflik horizontal pecah di wilayah Indonesia Timur tersebut, dimotivasi

⁸¹ "Dibongkar Jaringan Pemasok Senjata," *Kompas*, 6 Juli 2011, *loc.cit.*

⁸² "Kelompok yang Ditangkap Terkait Filipina," *Kompas*, 7 Juli 2011: 4.

⁸³ Antara lain, penjelasan dan wawancara dengan Dr. Rignolda Djamaluddin, Ketua Antra (Asosiasi Nelayan Tradisional Sulut), di Manado pada tanggal 4 Juli 2011.

untuk kepentingan berperang atau mempertahankan diri kedua belah pihak yang bertikai atau berhadap-hadapan, yakni Kelompok Merah (Kristen) dan Putih (Muslim). Di luar itu, pihak ketiga menggunakannya untuk kepentingan meraih keuntungan dari senjata-senjata yang tersedia dan diperdagangkan bebas di banyak pasar gelap di Filipina Selatan. Pembeli bisa datang langsung ke negara tetangga yang berbatasan letaknya dan tidak jauh posisinya dari wilayah konflik. Sedangkan pihak ketiga bisa menggunakan perantara nelayan-nelayan tradisional yang sangat menguasai wilayah perairan dimaksud, yang menggunakan perahu-perahu kecil mereka. Kondisi geografis wilayah perairan di dekat perbatasan Provinsi Sulawesi Utara dan Maluku (Utara) dengan Filipina (Selatan) yang tersembunyi dan dikelilingi banyak pulau kecil; keterbatasan fasilitas aparat keamanan laut Indonesia; dan sikap ambivalensi mereka ketika itu dalam mengatasi konflik primordial atau perang saudara yang tengah berlangsung, sangat membantu mereka yang berkepentingan dengan bisnis senjata-senjata ilegal ini, yang berupaya memasukkan senjata-senjata itu ke daerah konflik di wilayah timur Indonesia tersebut. Tidak heran ketika itu granat, selain senjata api laras pendek dan panjang, juga yang dimasukkan ke sana.⁸⁴

Provinsi Maluku Utara yang mewarisi kondisi masyarakat yang terfragmentasi dalam kelompok agama, etnik dan stigmatisasi golongan dan lokasi tempat tinggal (di pulau yang berbeda, misalnya, antara Ternate dan Tidore), dan rasa saling curiga yang diwarisi sejak jaman penjajahan Belanda dengan politik pecah-belahnya (*divide et impera*), sangat rawan atau memiliki potensi konflik yang tinggi, yang bisa dipicu banyak hal, yakni ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat dan lokal, hasil pemilukada, peredaran miras, dan masalah yang sepele sekalipun, seperti tawuran individual antar-warga.⁸⁵

⁸⁴ Juga tersingkap dari wawancara dengan Abdul Kadir Bubu, Dosen FH Universitas Khairun, di Ternate, Provinsi Maluku Utara, pada 16 Juli 2011; Wawancara dengan Mahmud Haji Umar, Dosen FH, Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011.

⁸⁵ Wawancara dengan Sekda Kota Ternate, Isnain Ibrahim, di Ternate, pada 15 Juli 2011. Rapuhnya kondisi keamanan di masyarakat dapat dilihat dari tawuran antar-warga (Mangga Dua melawan Ubo-ubo) yang muncul lagi di Kota Ternate, yang bermula dari masalah pribadi, pada 9 Juli 2011, yang telah menyebabkan 2 orang tewas dan situasi sempat memanas karena

Semua kejadian konflik kecil dapat bermuara menjadi konflik komunal, horizontal, dan vertikal. Karena itu, kondisi masyarakat lokal yang rawan konflik --konflik sudah menjadi "bahaya laten"-- ini tetap menjadi pasar yang potensial bagi perdagangan senjata api di masa pasca-konflik besar di antara kurun waktu 1999-2001, dan khususnya, mereka yang berkepentingan dengan bisnis ini.⁸⁶ Lokasi pasar pensuplai senjata di Filipina Selatan yang bebas menyediakan berbagai jenis senjata api, yang masih tidak stabil dan dapat dikontrol otoritas keamanan (pemerintah) Filipina Selatan, yang tidak jauh dari perairan laut bebas di Provinsi Maluku Utara yang juga berhadapan langsung dengan Samudera Pasifik, membuat kawasan kepulauan di provinsi ini, tempat yang potensial untuk pemasaran senjata api gelap (selundupan).⁸⁷

Dalam kasus Kapal Fungka Sejahtera, kapal patroli Bea Cukai 20003 milik Kanwil Dirjen Bea Cukai Khusus Kepulauan Riau telah menangkap kapal itu, dengan 16 awak kapalnya, di perairan Pulau Mapor dengan muatan sekitar 3.000 karung, masing-masing 25 kg ammonium nitrat, yang menurut nakhoda kapal akan dijual sebagai pupuk tanaman.⁸⁸ Modus operandinya adalah mengangkut barang yang di-*declare* sebagai pupuk, tanpa dilengkapi dokumen pelindung seperti manifest, serta dengan pengemasan ulang dengan tujuan menyamarkan kemasan dengan kemasan untuk komoditi pupuk, sehingga jenis kemasan aslinya berbeda dengan kemasan luar.

adanya aksi tuntutan balas dari kelompok warga yang menjadi korban. Sementara itu, ketika peneliti sedang melakukan penelitian lapangan (*field research*), di pusat kota Ternate pada 18 Juli 2011 terjadi rangkaian aksi penyerbuan dan penyitaan kantor-kantor kerja pemerintah provinsi oleh aparat pemerintah kota. Walaupun kemudian aparat pemerintah kota berhasil mengusir aparat pemerintah provinsi dari ruang kerja yang mereka tempati, aparat pemerintah provinsi tidak dapat menerima dan melakukan aksi penuntutan, agar keputusan yang telah disetujui DPRD, itu dianulir. Lihat juga, misalnya, *Mimbar Malut*, 16 Juli 2011 dan *Malut Post*, 19 Juli 2011.

⁸⁶ Wawancara dengan Abdul Kadir Bubu, Dosen FH Universitas Khairun, di Ternate, Provinsi Maluku Utra, pada 16 Juli 2011; Wawancara dengan Mahmud Haji Umar, Dosen FH, Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011.

⁸⁷ Wawancara dengan Dr. Marwan, SE, MSi, Dosen FE Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011; Wawancara dengan Salmid Janidi, Dosen FH, Universitas Khairun, Ternate, Provinsi Maluku Utara, di Ternate pada tanggal 16 Juli 2011.

⁸⁸ "Pencegahan Penyelundupan Ammonium Nitrate dari Malaysia," 20 Nopember 2009, Tamlet.net, <http://www.tamlet.net/news-penyelundupan-ammonium-nitrate> 2010.

Adapun merek komoditi dan pemasok barang dalam kemasan luar bermerek *Grande-paroisse-SAATO* dengan kandungan ammonium nitrat 34,5%, sedangkan kemasan dalam bermerek *GPN Mining France* dengan kandungan ammonium nitrat 25 kg net dengan kode *labelling "Oxidizier grade 5-1"*.⁸⁹ Untuk mengelabui petugas dan menghindari patrol laut petugas Bea-Cukai, kapal berlayar melalui jalur laut lepas dengan kondisi laut yang ekstrim. Dalam wawancara, dengan pihak Bakorkamla, kejadian penangkapan ini dibenarkan dan diungkapkan kembali. Itulah sebabnya, pihak Bakorkamla menekankan pentingnya dilakukan operasi khusus -- Operasi Gurita yang telah dilakukan 11 kali hingga saat ini -- dan rutin sepanjang tahun dengan Satgasnya di Batam, Menado, dan Ambon, yang meliputi wilayah kerja ALKI 1, 2, dan 3.⁹⁰

PENUTUP

Untuk mencegah aksi-aksi dan dapat menangkap para pelaku penyelundupan senjata yang berupaya masuk ke Indonesia yang memiliki garis pantai yang begitu panjang, perlu dilakukan peningkatan patroli keamanan, terutama di sepanjang perairan pulau-pulau terluar, oleh TNI-AL, Kepolisian Udara dan Air, TNI-AU dan aparat keamanan lain terkait. Hal ini berarti perlu peningkatan kapabilitas mereka dan peralatan pendukungnya. Dengan kata lain, perlu ditingkatkan pelaksanaan kebijakan *security belt*, termasuk lewat peningkatan peran lembaga perbatasan yang sudah terbentuk (BNPT).⁹¹ Sedangkan di ALKI dan wilayah perairan internasional perlu ditingkatkan kerja sama antarnegara, tidak hanya bilateral tetapi juga melibatkan lebih dari dua negara, terutama negara tetangga yang wilayah perairannya berbatasan langsung dengan Indonesia. Dalam konteks ini, berbagai bentuk latihan pengamanan bersama perlu ditingkatkan, baik kualitas

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Wawancara dengan AJ Benny Moku, Kepala Pusat Penyiapan Kebijakan Keamanan Laut, Bakorkamla, pada 21 April 2011 di Jakarta.

⁹¹ Ditegaskan oleh Prof. Dr. Rizald Max Rompas, Sekretaris Dewan Kelautan Indonesia, dalam FGD di Jakarta pada tanggal 4 Agustus 2011.

maupun kuantitasnya, seperti yang dilakukan dengan negara-negara Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand.

Secara khusus, perlu dilakukan lebih banyak lagi pemasangan radar di sepanjang wilayah perairan provinsi yang berbatasan langsung dengan negara tetangga, seperti Provinsi Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, dan Maluku Utara untuk dapat memantau secara lebih baik lalu-lintas kapal yang melewati jalur perairan tersebut. Sebagai konsekuensinya, perlu aloksi anggaran untuk kebutuhan pengamanan laut, termasuk untuk pembelian dan pemasangan radar. Hibah radar dari negara lain, seperti AS tidaklah cukup untuk bisa mengamankan seluruh wilayah perairan dan garis pantai Indonesia yang rawan dari kegiatan penyelundupan senjata api.

Yang lebih penting lagi dari itu, kehadiran sebuah Undang-Undang Kelautan yang memadai dalam merespons berbagai tantangan dan masalah di sepanjang garis pantai dan perairan (pulau-pulau) terluar Indonesia dari tindak penyelundupan senjata api, sangat diperlukan.⁹² Hanya dengan adanya UU ini, berbagai kebijakan kelautan lain dapat ditindaklanjuti dengan baik dan dilindungi pelaksanaannya dalam jangka panjang.

Di samping itu, solusi legislasi pembuatan UU Kepulauan yang naskah RUU-nya sudah disusun dan diserahkan ke DPD dan Badan Legislasi (Baleg) DPR, harus ditindaklanjuti. Keberadaan undang-undang semacam ini akan membantu provinsi pulau-pulau perbatasan atau terluar untuk dapat mengelola wilayahnya secara lebih baik, terutama terkait dengan pengelolaan keamanan wilayah perairan atau laut. Kontrol pemerintah daerah dapat ditingkatkan, tanpa tergantung terus-menerus pada kemampuan pengamanan yang dilakukan pemerintah pusat melalui institusi TNI dan Kementerian terkait lainnya di Jakarta. Dengan demikian, diharapkan aksi pengamanan melalui Bakorkamla, Lanal, Lanud, dan kepolisian dapat ditingkatkan dan dikoordinasikan secara maksimal, dengan pendirian basis operasi atau pangkalan mereka di pulau-pulau terluar.

Selanjutnya, perbaikan UU mengenai perbatasan dan wilayah pesisir melalui proses amandemen akan jauh lebih membantu pening-

⁹² *Ibid.*

katan pengawasan keamanan atas kedaulatan Indonesia di wilayah perairan terdepan, yang rawan dari segala bentuk tindak pidana kejahatan transnasional, khususnya penyelundupan senjata api. Konsisten dengan ini, Badan Pengelola Wilayah Perbatasan sudah harus dapat dilihat eksistensi dan perannya dengan memberikan perhatian atas masuknya senjata-senjata dari wilayah perbatasan terluar dan “jalur-jalur tikus” yang banyak tersebar di wilayah Kepulauan Indonesia, yang masih dikontrol aparat keamanan.

Terlepas dari pentingnya pendekatan keamanan (*security approach*) yang perlu diperbaiki dan harus diingatkan kepada pemerintah pusat adalah tentang perlunya memberikan perhatian lebih banyak kepada pembangunan dan peningkatan kesejahteraan penduduk (*prosperity approach*) di wilayah perbatasan, dan di pulau-pulau terluar. Rendahnya kesejahteraan penduduk di sana akan membuat penduduk mudah tergoda untuk terlibat kegiatan melawan hukum, termasuk terlibat dalam kegiatan memasukkan dan memperdagangkan senjata api secara ilegal dari negara luar. Minimnya pengembangan kapasitas di daerah, di satu sisi, dan tingginya tekanan hidup untuk *survive*, di lain sisi, tidak hanya telah berperan dalam menyulut konflik-konflik komunal di berbagai daerah, namun juga menyulitkan aparat keamanan untuk dapat menjalankan tugasnya dengan efektif dalam mengawasi masuknya senjata api ilegal dan, sekaligus memadamkan konflik.

Dengan paradigma baru, menjadikan kawasan perbatasan sebagai halaman depan yang harus dijaga lebih dulu secara optimal dengan penempatan aparat keamanan yang andal, diharapkan kebijakan pencegahan dan penangkalan atas ancaman dan gangguan dapat dilakukan sejak awal, dari lini terdepan. Pengembangan wilayah perbatasan pulau-pulau terluar tidak terelakkan, dan jangan ditunda lagi. Paradigma baru dalam mengelola wilayah perbatasan jangan lagi hanya merupakan kampanye atau promosi kebijakan pemerintah pusat untuk kepentingan politik pragmatis. Sebab, jika pembangunan daerah dan peningkatan kesejahteraan penduduk perbatasan amat lambat, maka pengaruh asing dari wilayah perbatasan jauh lebih mudah untuk masuk. Lebih dari itu, pemerintah pusat dan daerah akan makin kesulitan apabila tidak bisa mengatasi dampak dari

konflik-konflik komunal yang mungkin muncul kembali, yang potensial digerakkan, apalagi diperparah oleh maraknya peredaran senjata api gelap akhir-akhir ini.

KEPUSTAKAAN

- "Ada Senjata di antara Huru-hara," *Tajuk.com*, 7 Oktober 1999, http://www.tajuk.com/edisi16th2/fokus/fokus04/fokus_content.html.
- Barry Buzan. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York, Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Ole Waever, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*, London: Lynne Rienner.
- Brown, L. David. 2001. *Practice-Research Engagement and Civil Society: In a Globalizing World*. Washington DC and Massachusetts: Civicus and the Hauser Center.
- "Dibongkar Jaringan Pemasok Senjata," *Kompas*, 6 Juli 2011.
- Gultom, Aldi. "Senjata Api Perampok Bersal dari Sisa Konflik Ambon dan Aceh," *Rakyat Merdeka Online*, 20 Agustus 2010, <http://www.rak-yatmerdekaonline.com/news.php?id=1701>.
- Harvey, Robert. 2003. *Global Order*, Carrol and Graf.
- "Jabatan Pangdam I/BB Diserahterimakan," website TNI, <http://www.ser-ver.tni.mil.id>, diakses 21 April 2011. "Kelompok yang Ditangkap Terkait Filipina," *Kompas*, 7 Juli 2011: 4.
- "Kolaborasi Indonesia-Filipina demi Eliminasi Penyelundupan Senjata," *Media Indonesia*, 22 Maret 2010, <http://www.media-indonesia.com/read/2...ndupan-Senjata>
- "Korban Meninggal Akibat Pertikaian di Galela Diperkirakan Ratusan Jiwa," *Antara*, 31 Mei 2000, Muslims News World Online.
- "Kulakan Senjata ke Mindanao," *Viva News*, 24 September 2010, <http://sorot.vivanews.com/news/read/179464-jejak-gerilya-filipina-k...>

Malut Post, 19 Juli 2011.

Mimbar Malut, 16 Juli 2011.

Nugroho, Yuniawan Wahyu dan Nezar Patria, "Kulakan Senjata ke Mindano," *VIVAnews*, 24 September 2010, <http://sorotviva-news.com/news/read/179464-jejak-gerilya-filipina-k...>

Patria, Nezar, Suryanta Bakti Susila, Iwan Kurniawan, "Membongkar Jejak Senjata Teroris," *Viva News*, 24 September 2010, <http://sorot.vivanews.com/news/read/179459-melacak-jejak-senjata-haram>.

"Pencegahan Penyelundupan Ammonium Nitrate dari Malaysia," 20 November 2009, Tamlet.net, <http://www.tandef.net/news-penyelundupan-ammonium-nitrate> 2010.

"Perampokan Bank CIMB Niaga Medan: Kapolda: Sumut Rawan Penyelundupan Senjata Api," *VHRmedia.com*, 19 Agustus 2010, <http://www.Vhrmedia.com/Kapolda-Sumut-Rawan-Penyelundupan-Sen...>

Permana, Fidel Ali. "Perampokan Merajalela," *Media Indonesia*, 21 Agustus 2010, *Bataviase.co.id*, <http://batavia.co.id/node/35089>.

"Polisi Gagal Penyelundupan Senjata Api," *Indo Warta*, 18 Maret 2009, <http://www.indowarta.com/index.php?option=comcontent&view=art..>

"Polres Bandara Gagal Penyelundupan Senjata Airsoft Gun," 19 Oktober 2010, <http://www.portalkriminal.com/index.php/index-berita/index.php?opt...> "RMS Menyelundupkan Amunisi," 27 Juli 2000, MHI, [http://jannah.itgo.com/ambon/22-30%20juli 2000htm](http://jannah.itgo.com/ambon/22-30%20juli%202000htm).

"Senjata Ilegal di Jakarta," *Majalah Trust.com*, <http://www.majalahtrust.com/verboden/verboden/503.php>.

Sofyat, Riza dan Budi Supriyantoro. "Senjata Ilegal di Jakarta," *Majalah Trust.com*, <http://www.majalahtrust.com/verboden/verboden/503.php>.

- "TNI AL Bangun Pangkalan di Melonguane," *Kompas*, 19 Juli 2011: 2.
- Umar, M. Husseyn. *Hukum Maritim dan Masalah-masalah Pelayaran di Indonesia* (Buku 1,2,dan 3). Jakarta: Sinar Harapan, 2001.
- Website resmi pemerintah Provinsi Kepulauan Riau, <http://www.kepri.go.id>, 1 Januari 2009, diakses pada 21 April 2011.
- Widjaya, Ismoko. "Titik Panas Indonesia-Malaysia," *Vivanews*, <http://wap.vivanews.com/news/read/171252>, 16 Agustus 2010, diakses pada 21 April 2011.
- Widjaya, Ismoko dan Eko Huda S, "1000 Pucuk Senjata Eks GAM Masih Beredar," *Vivanews*, 25 September 2010, <http://nasional.viva-news.com/news/read/179511-30-persen-senjata-ek...>
- Wowor, Landy. "Senjata Selundupan: Senjata Leawat jalur Lama," *Gatra*, No. 18/VI, 18 Maret 2000, <http://www.gatra.com/VI/18/NAS2-18.html>.

PARA PENULIS

AGUS WIDJOJO. Purnawirawan TNI, Senior Fellow CSIS, Jakarta, anggota Dewan Penasehat Institute for Peace and Democracy, Universitas Udayana Bali.

DENI FRIAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta.

DJONET SANTOSO. Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Bengkulu.

FAJAR B. HIRAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi CSIS, Jakarta.

FAUSTINUS ANDREA. Staf Editor Jurnal Analisis CSIS, Jakarta.

MUDRAJAD KUNCORO. Guru Besar Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

PANDE RADJA SILALAH. Peneliti Senior CSIS, Jakarta.

POLTAK PARTOGI NAINGGOLAN. Peneliti di Pusat Pengkajian Setjen DPR RI, Jakarta.

SKOTLASTIKA INDASARI. Mahasiswa Tingkat Akhir Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO. Presiden Republik Indonesia.

TITIEK KARTIKA HENDRASTITI. Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Bengkulu.

VIDHYANDIKA D. PERKASA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional CSIS, Jakarta.

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20–30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3 1/2" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 60.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 200.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Publikasi, Centre For Strategic And International Studies atau melalui email ke : marketing@csis.or.id. Pembayaran melalui Bank Mandiri, Cabang Kebon Sirih, Jl. Tanah Abang Timur No. 1-2 Jakarta Pusat, dengan rekening No. 121-0004798785 a/n CSIS.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
The Jakarta Post Building, 3rd Fl.
Jl. Palmerah Barat No. 142-143, Jakarta 10270, Indonesia,
P. 62 21 5365 4601, F. 62 21 5365 4607, www.csis.or.id, csis@csis.or.id